

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MARANHÃO

RELATÓRIO, VOTO E PARECER PRÉVIO

Prestação de Contas Anual de Governo

Processo TCE/MA nº 4212/2017

Conselheiro Joaquim Washington Luiz de Oliveira

Relator

Exercício Financeiro de 2016

SUMARIO

1 INTRODUÇÃO 6

2 DA PRESTAÇÃO DE CONTAS 8

2.1 Prazo de Apresentação 8

2.2 Organização e Conteúdo 8

3 SISTEMA ORÇAMENTÁRIO 8

3.1 Ciclo Orçamentário 8

3.2 Leis Orçamentárias .9

4 ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA 14

4.1 Marco Legal 14

4.2 Desempenho da arrecadação 15

4.3 Demonstração dos Impostos Rateados 17

4.4 Das Renúncias de Receitas 19

5 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA 23

5.1 Instrumentos da Execução Orçamentária 23

5.2 Execução da Receita Orçamentária 23

5.2.1 Receita Corrente Líquida 26

5.3 Execução da Despesa Orçamentária 28

5.3.1 Despesas por função de governo 30

5.3.2 Repasse de dotações aos órgãos 33

5.3.3 Convênios realizados 33

5.3.4 Subvenções, auxílios e contribuições concedidos 34

5.3.5 Precatórios Judiciais 35

5.3.6 Restos a pagar 37

5.3.7 Empenhos estornados 38

6 SERVIÇOS DE TERCEIRO 39

7 GESTÃO PATRIMONIAL 39

8 GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA 41

8.1 Dívida Consolidada ou Fundada 41

8.2 Limites do Comprometimento anual com amortização dos juros e demais encargos da Dívida Consolidada 42

8.3 Limite para com a Dívida Consolidada Líquida 44

8.4 Dívida Mobiliária 44

8.5 Operações de Créditos 44

8.6 Limites e condições para Realização das Operações de Crédito 45

8.7 Limite para Realização das Operações de Crédito em Relação à Receita Corrente Líquida 46

8.8 Concessão de Garantias 46

9 GESTÃO DE PESSOAL 47

9.1 Marco Legal 47

9.2 Política de Remuneração 48

9.3 Limites Legais 48

9.4 Admissões no Exercício... 49

9.5 Contratação temporária.....49

9.6 Regime Previdenciário.....50

10 GESTÃO DA EDUCAÇÃO 51

10.1 Marco Legal 51

10.2 Limites Legais dos Gastos 52

10.3 Desempenho Alcançado 54

11 GESTÃO DA SAÚDE 55

11.1 Marco Legal 55

11.2 Limite Legal dos Gastos 59

11.3 Desempenho Alcançado 62

12 GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL 64

13 QUADRO DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS 67

14 SISTEMA CONTÁBIL 67

14.1 Balanço Orçamentário..... 67

14.2 Balanço Financeiro..... 69

14.3 Balanço Patrimonial.....69

14.4 Escrituração.....71

14.5 Responsabilidade Técnica.....72

15 SISTEMA DE CONTROLE INTERNO 72

16 AÇÕES DO GOVERNO 73

16.1 Atendimento aos Limites Constitucionais 73

16.2 Atendimento às metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias 73

16.3 Cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legalidade, legitimidade e economicidade e atendimento de metas, assim como a consonância com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias 74

16.4 Medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal 74

16.5 Montante dos gastos com publicidade e propaganda dos órgãos e entidades da Administração Pública, inclusive das empresas públicas e sociedades de economia mista estaduais 74

16.6 Valores dos precatórios judiciais, evidenciando a movimentação dessa despesa junto às entidades da administração direta e indireta 74

16.7 Gestão Saúde 75

16.8 Gestão Assistência Social 75

17 TRANSPARÊNCIA FISCAL 76

17.1 Agenda Fiscal..... 76

17.2 Postura ante os alertas..... 76

17.3 Das Audiências Públicas..... 76

17.4 Gestor responsável e respectiva remuneração..... 77

18 RECOMENDAÇÕES 77

19 RESUMO DAS OCORRÊNCIAS78

20 VOTO DO RELATOR 79

21 MINUTA DO PARECER PRÉVIO 90

Processo nº 4212/2017

Natureza: Prestação de Contas Anual de Governo

Exercício financeiro: 2016

Entidade: Governo do Estado do Maranhão

Responsável: Flávio Dino de Castro e Costa, CPF nº 377.156.313-53, residente e domiciliado na Rua do Vale, Edifício San Marino, S/N, Bairro Jardim Renascença II, São Luís-MA, CEP nº 65.075.820

Ministério Público de Contas: Paulo Henrique Araújo dos Reis

Relator: Conselheiro Joaquim Washington Luiz de Oliveira

Prestação de Contas Anual do Governador do Estado do Maranhão, exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Exmo Sr. Flávio Dino de Castro e Costa.

1. INTRODUÇÃO

Tratam-se os autos da Prestação de Contas Anual de Governo, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Flávio Dino de Castro e Costa, relativa ao exercício financeiro de 2016.

A Constituição do Estado do Maranhão atribui ao Tribunal de Contas a competência de apreciar as contas anuais do Chefe do Poder Executivo Estadual (art. 51, inciso I) como forma de zelar pela boa e regular aplicação das contas e das políticas públicas, sendo essa uma de suas competências constitucionais.

Nessa mesma testilha a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) estabeleceu que as contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, as quais receberão parecer prévio (art. 56), sendo entregue ao Plenário do Tribunal de Contas do Estado a atribuição de deliberar originariamente sobre o parecer prévio relativo às contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo (Regimento Interno, art. 20, I, letra “a”).

As contas prestadas pelo Governador do Estado é constituída do balanço geral do Estado, do relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 136 da Constituição Estadual e da exposição do Governador sobre o exercício e a execução do orçamento.

Dessa forma, a equipe constituída para analisar as referidas contas contemplou na fiscalização o exame dos demonstrativos e informações financeiras previstas na Lei Federal nº 4.320/1964, assim como a análise dos relatórios especificados na Lei Complementar Federal nº 101/2000, mormente os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e os Relatórios de Gestão Fiscal e ainda considerando os critérios definidos nas Instruções Normativas do TCE/MA nº 12/2005, 25/2011 e 28/2012, as quais disciplinam a sistemática e organização da prestação de contas de governo, bem como os pilares normativos extraídos das Constituições Federal e Estadual e demais legislações que tratam do tema.

Como fundamento para a análise das contas de governo apresentadas pelo chefe do Poder Executivo a equipe de trabalho designada por esta Corte de Contas levou em consideração os seguintes aspectos:

- a) Análise do Planejamento Orçamentário;
- b) Análise da Execução da Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial;
- c) Análise dos Limites Mínimos e Máximos Definidos em Lei;
- d) Análise dos Procedimentos Licitatórios Realizados no Exercício;
- e) Análise dos Instrumentos de Transparência Fiscal;
- f) Análise das Principais Ações de Governo.
- g) Análise das Renúncias Fiscais.

Assim, para dar cumprimento à competência constitucional esculpida no art. 51, inciso I, da Constituição Estadual, a Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, por meio da Unidade de Controle Externo 1 (UTCEX1) procedeu à análise das contas de governo do exercício de 2016 apresentando, ao final, no Relatório de Instrução nº 9571/2017 UTCEX1 os achados da auditoria.

Denota-se no Relatório de Instrução que a prestação de contas foi apresentada de forma consolidada, abrangendo Administração Direta e Indireta do Estado, os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e o Tribunal de Contas do Estado e, ainda, as autarquias, fundações, fundos e empresas estatais dependentes e que tal procedimento decorre do princípio do orçamento unificado e da compatibilidade com o disposto no art. 50, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal e os auditores esclarecem que inobstante as contas de tais entidades estarem consolidadas nesta prestação de contas, os atos de gestão de cada Órgão e Poder serão, oportuna e individualmente, analisados e julgados *per si*, de acordo com o comando do artigo 71, II da Constituição Federal.

Dessa forma, as contas em comento serão tratadas como **contas de governo**, no sentido de priorizar o exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais e não os atos administrativos isolados. Importa, nesse aspecto, avaliar o orçamento, os planos de governo, os programas governamentais e demais indicadores representativos do desempenho governamental no período, de modo a consubstanciar o julgamento político da Casa Legislativa e, em última análise, da própria sociedade como um todo.

Em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa previstos na Constituição Federal (art. 5º, inciso LV), o Ex.mo Senhor Flávio Dino de Castro e Costa foi citado por meio do ofício de citação nº 295/2017/GCONS7/JWLO para, no prazo de 30 dias, apresentar alegações de defesa a respeito das ocorrências relativas à sua gestão, descritas no Relatório de Instrução nº 9571/2017 UTCEX1.

Este Relator em 28 de Novembro de 2017 deferiu o pedido de prorrogação de prazo pleiteado, e em 14 de Dezembro de 2017, sua Ex.a o Governador do Estado do Maranhão, apresentou suas alegações de defesa, na qual impugnou as ocorrências apontadas no Relatório de Instrução.

O Ministério Público de Contas se manifestou mediante o Parecer nº 102/2017, da lavra do Procurador Paulo Henrique Araújo dos Reis, no sentido de

emitir parecer prévio pela aprovação com ressalvas das contas.

Cumpridas as formalidades legais e regimentais, destaca-se, a seguir, os aspectos mais relevantes no exame das contas anuais prestadas pelo Ex.mo Senhor Governado do Estado do Maranhão, relativas ao exercício financeiro de 2016.

2. DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

2.1 – PRAZO DE APRESENTAÇÃO

O Governador do Estado do Maranhão, o Ex.mo Senhor Flávio Dino de Castro e Costa, por meio da mensagem nº. 010/2017, datada de 16 de Março de 2017, encaminhou à Assembleia Legislativa do Estado, dentro do prazo estabelecido no art. 64, XIV da Constituição Estadual, as contas do Poder Executivo Estadual referentes ao exercício financeiro de 2016, e posteriormente, em 31 de Março de 2017, atendendo ao disposto na Instrução Normativa TCE/MA nº. 26/2011, encaminhou, em mídia eletrônica, as peças e os documentos relativos à prestação de contas.

2.2 – ORGANIZAÇÃO E CONTEÚDO

As contas ora em análise foram apresentadas nos termos do §1º do art. 8º da Lei nº 8.258/2005 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas), do §1º do art. 204 do Regimento Interno e nos padrões estabelecidos pelas Instruções Normativas do TCE/MA nºs 12/2005, 26/2011 e 28/2012, que foram instituídas, especificamente, para regulamentar a sistemática de prestação de contas do Governador do Estado e demais responsáveis.

3. DO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO

3.1 – CICLO ORÇAMENTÁRIO

A Constituição Federal previu, para todos os entes federados, três importantes instrumentos de planejamento, com o intuito de uniformizar o tratamento orçamentário e favorecer a responsabilidade fiscal:

- O **Plano Plurianual (PPA)**, de periodicidade quadrienal, instituído no art. 165, constitui-se em instrumento do planejamento governamental de médio prazo, que busca estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Trata-se de uma peça orçamentária indispensável ao acompanhamento e avaliação das Políticas Públicas e que serve de base para a elaboração dos demais instrumentos. Deve ser elaborado até quatro meses do primeiro ano do mandato do Governador, para vigor nos quatro anos seguintes.
- A **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**, também instituída no art. 165, constitui-se em instrumento do planejamento governamental de curto prazo, que busca estabelecer as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Trata-se de peça orçamentária intermediária e que serve para orientar a elaboração da LOA. Foi regulada pela Lei 101/2000 (LRF) em seu art. 4º, que determinou, inovadoramente, a exigência de Anexos de Metas e Riscos Fiscais nos quais serão estabelecidas metas anuais, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referem e para os dois seguintes. A LDO deve ser elaborada até 15 de abril de cada ano, para vigor no exercício seguinte.
- A **Lei Orçamentária Anual (LOA)**, exigida constitucionalmente, consiste em instrumento do planejamento governamental de curtíssimo prazo, compreendendo os orçamentos fiscal, de investimento e da seguridade social. Trata-se de uma peça orçamentária importante de execução das Políticas Públicas. Deve ser elaborada até quatro meses antes do final do exercício, para vigor no ano seguinte.

3.2 – LEIS ORÇAMENTÁRIAS

Em 2016, o Planejamento Governamental foi instituído pela Lei nº 10.375, de 16/12/15, que dispõe sobre a Revisão do Plano Plurianual – PPA 2016-2019; pela Lei nº 10.292, de 04/08/15, que trata da Lei de Diretrizes Orçamentárias LDO; e pela Lei nº 10.405, de 30/12/15, que dispõe sobre a Lei Orçamentária Anual – LOA, conforme especificado a seguir:

3.2.1 – Plano Plurianual (PPA).

O Plano Plurianual aprovado para o quadriênio 2016-2019, foi elaborado de forma regionalizada e estabeleceu as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras despesas delas decorrentes, assim como para as despesas relativas aos programas de duração continuada.

As diretrizes, objetivos e metas, obedeceram a estruturação definida no art. 1º, § 2º, da lei instituidora e são apresentadas mediante os anexos:

Anexo I	Orientação Estratégica de Governo apresentando o cenário macroeconômico para o período do Plano Plurianual, as diretrizes a serem seguidas pelo governo e os indicadores socioeconômicos que servirão para mensuração dos programas.
Anexo II	Contempla os programas de governo com os respectivos objetivos e suas ações, com produtos e metas físicas definidas, conforme a estimativa de receita para o período do Plano Plurianual.
Anexo III	Define as metas e prioridades da Administração Pública Estadual para o exercício de 2016, conforme prevê o art. 3º da Lei nº 10.292/2015, de 04 de agosto de 2015.
Anexo IV	Plano de Desenvolvimento Socioeconômico – PDS.

De acordo com a previsão do art. 2º do presente instrumento legal, os programas no âmbito da Administração Pública constituem-se em um instrumento das ações de governo, ficando restrito àqueles integrantes do Plano Plurianual.

Nos termos desta lei, os programas do PPA serão avaliados anualmente pela Assembleia Legislativa do Estado, mediante relatório de avaliação do PPA referente à execução do exercício anterior.

O Poder Executivo deverá enviar a Assembleia Legislativa o relatório de avaliação até o dia 30 de abril de cada exercício e as revisões do Plano Plurianual ocorrerão em caso de inclusão, exclusão ou alteração de programas, na forma do art. 13 e serão propostas por meio de projeto de lei específico de revisão da lei do PPA.

Para tanto foi instituída a lei revisora nº 10.431, de 08 de abril de 2016, para inclusão do programa 0499 – Operação Especial, Tipo: Apoio Administrativo, com objetivo de cumprir obrigações constitucionais vigentes e garantir a transferência dos recursos financeiros recebidos dos mutuários, referente a seguro e FCVS, à Caixa Econômica Federal e seguradora habilitada para esse fim.

3.2.2 – Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei nº 10.292/2015 estabeleceu as metas e prioridades para a administração estadual e as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária (LOA) do exercício de 2016. Cumpre observar que embora se observe uma previsão para o exercício de 2016 de um resultado primário deficitário no montante de R\$ 361.938.277,00 (trezentos e sessenta e um milhões, novecentos e trinta e oito mil, duzentos e setenta e sete reais) o que já apontaria para uma previsão de aumento do nível de endividamento, o Governo do Estado conseguiu reverter tal previsão, encerrando o exercício de 2016 com um superavit primário de R\$ 533.455,547 (quinhentos e trinta e três milhões, quatrocentos e cinquenta e cinco mil, quinhentos e quarenta e sete reais) e muito embora tenha ocorrido uma majoração das despesas primárias, em relação ao exercício anterior, no montante equivalente a R\$ 1.447.312.613,00 (um bilhão, quatrocentos e quarenta e sete milhões, trezentos e doze mil, seiscentos e treze reais), correspondendo a um aumento equivalente a onze inteiros e dois centésimos por cento das despesas primárias realizadas no exercício de 2016 em relação ao exercício de 2015, estas não tiveram maior comprometimento fiscal face o incremento das receitas arrecadadas no exercício de 2016 em relação ao exercício de 2015 que alcançaram o valor de R\$ 2.212.047.004,00 (dois bilhões, duzentos e doze milhões, quarenta e sete mil e quatro reais), ensejando em um aumento de dezessete inteiros e quatorze centésimos por cento.

Tal incremento na arrecadação das receitas possibilitou uma boa saúde financeira às contas públicas, vez que contribuiu, sobremaneira, para a redução da dívida consolidada líquida no montante de R\$ 989.506.250,00 (novecentos e oitenta e nove milhões, quinhentos e seis mil, duzentos e cinquenta reais).

No entanto, sob a ótica do endividamento público, observa-se um substancial incremento no estoque da dívida. A previsão inicial para a dívida pública consolidada importava em um montante de R\$ 6.239.543.351,00 (seis bilhões, duzentos e trinta e nove milhões, quinhentos e quarenta e três mil, trezentos e cinquenta e um reais), no entanto, o final do exercício a dívida pública consolidada alcançou o montante de R\$ 7.051.309.014,00 (sete bilhões, cinquenta e um milhões, trezentos e nove mil e quatorze reais) que embora seja inferior ao montante do endividamento do exercício de 2015, fechou o exercício de 2016 com um aumento de R\$ 811.765.663,00 (Oitocentos e onze milhões, setecentos e sessenta e cinco mil, seiscentos e sessenta e três reais) em relação ao inicialmente previsto na LDO, representando um incremento de treze inteiros e um décimo por cento na dívida pública consolidada, muito embora o saldo final do exercício tenha diminuído em R\$ 262.820.150,00 (duzentos e sessenta e dois milhões, oitocentos e vinte mil, cento e cinquenta reais) em relação ao saldo final do exercício de 2015, como ilustrado na Tabela transcrita a seguir:

Comparativo das Metas Fiscais Previstas na LDO Com as Realizadas no Exercício de 2016 (Tabela 01)

DISCRIMINAÇÃO	PREVISÃO	REALIZADO		RESULTADO PERCENTUAL	
		(b) Exercício/2015	(c) Exercício/2016	2015/2016 d = (c/b)%	LDO/2016 e = (d/a)%
DESPESA ORÇAMENTÁRIA	(a) Lei nº. 10.292/2015 (LDO/2016)				
I – RECEITAS PRIMÁRIAS	13.342.574.716,00	12.902.530.163,00	15.114.577.167,00	117,14%	113,28%
II – DESPESAS PRIMÁRIAS	13.704.512.993,00	13.133.808.007,00	14.581.120.620,00	111,02%	106,40%
III – RESULTADO PRIMÁRIO (I – II)	-361.938.277,00	-231.277.844,00	533.455.547,00	-230,66%	-147,39%
IV – RESULTADO NOMINAL	371.051.001,00	1.196.318.430,00	-989.506.249,00	-82,71%	-266,68%
DÍVIDA PÚBLICA CONSOLIDADA	6.239.543.351,00	7.314.129.164,00	7.051.309.014,00	96,41%	113,01%
DÍVIDA PÚBLICA LÍQUIDA	5.616.572.340,00	6.443.795.621,00	5.454.289.371,00	84,64%	97,11%

Destaca-se na tabela acima o resultado nominal, de modo que sua dinâmica oscilou negativamente em aproximadamente 266%, saindo de um resultado superavitário em 2015 de R\$ 1.196.318.430,00, para um resultado deficitário em 2016 de R\$ 989.506.249,00, o que nos leva a afirmar que o resultado primário alcançado no exercício de 2016 não foi suficiente para suportar o pagamento da conta de juros referentes às operações de créditos realizadas, muito embora tenha ocorrido uma significativa redução do saldo da dívida pública.

A tabela a seguir demonstra a dinâmica da dívida contratual do Estado nos quatro últimos exercícios.

Tabela 02

Tabela de evolução da dívida contratual do Estado

Discriminação	a) 2013	b) 2014	c) 2015	d) 2016	d/c	d/a
Dívida Interna	2.625.181.374,21	3.365.015.212,41	3.871.965.432,32	4.045.713.630,91	4,49%	54,11%
Dívida Externa	1.589.639.246,82	1.807.471.615,23	2.474.426.741,52	1.903.150.308,84	-23,09%	19,72%
Dívida Contratual	4.214.820.621,03	5.172.486.827,64	6.346.392.173,84	5.948.863.939,75	-6,26%	41,14%

Nela se observa uma sensível redução da dívida contratual do Estado, ocasionada principalmente pela diminuição de 23,09% (vinte e três inteiros e nove décimos por cento) no saldo da dívida externa, inobstante uma elevação de 4,49% (quatro inteiros e quarenta e nove centésimos por cento) no saldo da dívida interna.

Denota-se ainda que o saldo da dívida contratual, embora tenha diminuído no exercício de 2016 em relação ao exercício de 2015, ainda encontra-se em patamar muito elevado em relação ao exercício de 2013, representando atualmente um incremento de 41,14% do nível de endividamento.

Nesta mesma ótica, destaca-se de forma negativa o aumento da dívida oriunda de precatórios posteriores a 05/05/2000 vencidos e não pagos, que em um ano aumentou 17,02% (dezessete inteiros e dois décimos por cento), alcançando um saldo de R\$ 1.026.867.167,35 em 2016, em detrimento de um saldo de R\$ 877.495.359,59 no exercício de 2015.

Em uma análise geral da dívida consolidada líquida do Estado denota-se que a mesma encontra-se abaixo do limite definido pela resolução do Senado Federal, correspondendo a 43,70% (quarenta e três inteiros e setenta centésimos por cento) da Receita Corrente Líquida (RCL) e que sua diminuição se processou principalmente pela significativa diminuição do saldo da dívida externa contratual, assim como um considerável aumento das disponibilidades de caixa ocasionado pelo incremento das Receitas públicas no exercício.

3.2.3 – Lei Orçamentária Anual (LOA)

Em atenção ao disposto no art. 165, § 5º, da Constituição Federal, o Governador do Estado apresentou à Casa Legislativa o projeto de Lei Orçamentária a qual foi devidamente aprovada e numerada (Lei Estadual nº 10.405/2015, publicada no Diário Oficial do Poder Executivo do dia 30/12/2015).

A Lei aprovada estima receitas e fixa despesas no valor de R\$ 16.682.034.979,00 (dezesseis bilhões, seiscentos e oitenta e dois milhões, trinta e quatro mil, novecentos e setenta e nove reais), conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 03		
Orçamento do Estado do Maranhão		
Título	Execução	Percentual
RECEITA ORÇAMENTÁRIA	16.682.034.979,00	100,00%
DESPESA ORÇAMENTÁRIA	16.682.034.979,00	100,00%
Orçamento Fiscal	11.537.975.062,00	69,16%
Orçamento da Seguridade Social	4.983.006.584,00	29,87%
Orçamento de Investimento	161.053.333,00	0,97%
Fonte: Lei 10.405/2015 (arq. 1.06.03).		

3.2.4 – Créditos Adicionais

A Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2016 consignou autorização ao Chefe do Poder Executivo para abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 50% do total das despesas fixadas, apresentando como fontes o superavit financeiro, o excesso de arrecadação, as anulações, parcial e/ou total, de dotações orçamentárias, as operações de créditos como fontes específicas de recursos, as reservas de contingências, os convênios, contratos, doações, acordos, ajustes, outras transferências e congêneres (art. 5º, da Lei nº 10.405/2015).

No transcorrer do exercício de 2016 se observa a abertura de créditos adicionais da ordem de R\$ 4.694.218.503,95 (quatro bilhões, seiscentos e noventa e quatro milhões, duzentos e dezoito mil, quinhentos e três reais e noventa e cinco centavos), sendo o montante de R\$ 2.958.968.761,82 (dois bilhões, novecentos e cinquenta e oito milhões, novecentos e sessenta e oito mil, setecentos e sessenta e oito reais e oitenta e dois centavos) proveniente de anulação de dotação orçamentária; o montante de R\$ 768.375.939,09 (setecentos e sessenta e oito milhões, trezentos e setenta e cinco mil, novecentos e trinta e nove reais e nove centavos) oriundo de superavit financeiro; e o montante de R\$ 952.610.037,04 (novecentos e cinquenta e dois milhões, seiscentos e dez mil, trinta e sete reais e quatro centavos) oriundo de excesso de arrecadação, resultando em um orçamento atualizado no final do exercício de R\$ 18.417.284.721,13 (dezoito bilhões, quatrocentos e dezessete milhões, duzentos e oitenta e quatro mil, setecentos e vinte e um reais e treze centavos), dos quais R\$ 15.917.374.159,00 (quinze bilhões, novecentos e dezessete milhões, trezentos e setenta e quatro mil, cento e cinquenta e nove reais) foram empenhados gerando uma economia orçamentária de R\$ 2.499.910.562,13 (dois bilhões, quatrocentos e noventa e nove milhões, novecentos e dez mil, quinhentos e sessenta e dois reais e treze centavos), com destaque para uma economia financeira (superavit financeiro) de R\$ 388.634.000,77 (trezentos e oitenta e oito milhões, seiscentos e trinta e quatro mil reais e setenta e sete centavos), como bem se demonstra na tabela a seguir:

Em milhares de R\$

FONTE	2016
1. Receita Prevista	16.682.034,98
2. Receita Arrecadada	16.306.008,16
3. Superavit/Deficit de Arrecadação	-376.026,82
4. Despesa Autorizada	18.417.284,72
5. Despesa Realizada (empenhada)	15.917.374,16
6. Economia Orçamentária	2.499.910,56
7. Superavit/Deficit Financeiro	388.634,00

FONTE: Sistema de Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM/MA

4. ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA

4.1 – MARCO LEGAL

O principal instrumento da Administração Tributária do Estado do Maranhão é a Lei que dispõe sobre o seu sistema tributário (Lei nº 7.799/2002). No exercício de 2016 a legislação tributária foi alterada e atualizada com os seguintes dispositivos:

Legislação	Descrição

Lei nº 10.554, de 29/12/16	Altera dispositivos do Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 19.714, de 10 de julho de 2003, que tratam do Regime de Antecipação.
Lei nº 10.553, de 29/12/16	Acrescenta dispositivo à Lei nº 9.463, de 14 de setembro de 2011, que institui sistemática especial de tributação do ICMS para instalação e operação de usina termelétrica movida a gás natural e de Unidade de Processamento de Gás Natural no Estado do Maranhão, para dispor sobre a base de cálculo do imposto.
Lei nº 10.551, de 28/12/16	Dispõe sobre a aplicação de multa, juros de mora e parcelamento de crédito de natureza não tributária.
Lei nº 10.542, de 15/11/16	Modifica dispositivos da Lei 7.799/02, que dispõe sobre o Sistema Tributário do Estado, para alterar as alíquotas do ICMS e restringir o diferimento do lançamento e pagamento do ICMS nas hipóteses que indica.
Lei nº 10.541, de 15/11/16	Altera dispositivos do Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 19.714, de 10 de julho de 2003, que tratam do Regime de Antecipação.
Lei nº 10.540, de 15/11/16	Dispõe sobre antecipação do ICMS nas saídas internas de aves.
Lei nº 10.532, de 23/11/16	Acrescenta dispositivos ao art. 1º da Lei nº 10.489, de 14 de julho de 2016.
Lei nº 10.522, de 25/10/16	Acrescenta dispositivo à Lei nº 7.799, de 19 de dezembro de 2002, que dispõe sobre o Sistema Tributário do Estado do Maranhão, e dá outras providências.
Lei nº 10.506, de 06/09/16	Institui, no âmbito do Programa "Minha Casa, Meu Maranhão", o "Cheque-Minha Casa" e concede incentivo fiscal do ICMS nas operações internas, com mercadorias destinadas às obras vinculadas ao referido programa.
Lei nº 10.504, de 06/09/16	Institui o Programa Mais Empregos e concede crédito presumido do ICMS na forma que especifica.
Lei nº 10.489, de 14/07/16	Dispõe sobre a utilização e transferência dos saldos credores acumulados do ICMS em decorrência de operações de exportação de mercadorias, tratada no § 2º do art. 21 da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e revoga a Lei nº 8.616/2007.
Lei nº 10.488, de 14/07/16	Acrescenta e modifica dispositivos da Lei nº 7.799, de 19 de dezembro de 2002, que dispõe sobre o Sistema Tributário do Estado do Maranhão.
Lei nº 10.467, de 07/06/16	Dispõe sobre os produtos que compõem a cesta básica no âmbito do Estado do Maranhão.
Lei nº 10.450, de 12/05/16	Institui o Programa de Parcelamento de Débitos Fiscais relacionados ao ICMS - "REGULARIZE-SE 2".
Lei nº 10.439, de 22/04/16	Dispõe sobre a dispensa do pagamento dos tributos relacionados ao Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores - IPVA, por furto ou roubo do veículo e dá outras providências.

4.2 – DESEMPENHO DA ARRECADAÇÃO PROVENIENTES DE RECEITAS PRÓPRIAS

Registra-se que o total das receitas próprias arrecadadas em 2016 foi da ordem de R\$ 7.272.190.856,64 (sete bilhões, duzentos e setenta e dois milhões, cento e noventa mil, oitocentos e cinquenta e seis reais e sessenta e quatro centavos), correspondendo a um incremento de 10,55% (dez inteiros e cinquenta e cinco centésimos percentuais) em relação à previsão orçamentária, como bem se observa na tabela a seguir:

QUADRO COMPARATIVO DAS RECEITAS						
IMPOSTOS	Receitas Previstas		Receitas Arrecadadas		Percentual	
	2015	2016	2015	2016	D/B	D/C
	A	B	C	D		
IRRF	426.000.000,00	480.000.000,00	530.113.383,19	573.236.735,00	19,42%	8,13%
IPVA	326.000.000,00	388.232.205,00	346.217.083,36	299.692.208,64	-22,81%	-13,44%
ITCD	8.000.000,00	13.982.705,00	14.786.879,58	12.204.559,00	-12,72%	-17,46%
ICMS	4.950.000.000,00	5.386.000.000,00	4.967.626.554,00	5.936.094.330,00	10,21%	19,50%
TAXAS	227.749.357,00	248.864.132,00	213.777.326,00	281.261.837,00	13,02%	31,57%
Multas/Juros de Mora	40.095.857,00	35.489.477,00	10.559.750,00	72.918.305,00	105,46%	590,53%
Dívida Ativa	14.532.857,00	25.624.280,00	24.974.803,00	96.782.882,00	277,70%	287,52%
TOTAL	5.992.378.071,00	6.578.192.799,00	6.108.055.779,13	7.272.190.856,64	10,55%	19,06%

Fonte: LOA/2016 (Processo TCE/MA nº 4212/207, arquivo 1.10.08, Anexo 10 do Balanço Geral)

Nesta mesma seara e com relação à arrecadação do exercício de 2015, sobressai-se um incremento considerável das receitas próprias, ocasionando um incremento nas receitas públicas do Estado no percentual de 19,06% (dezenove inteiros e cinquenta e seis décimos percentuais), equivalente a um montante de R\$ 1.164.135.077,51 (um bilhão, cento e sessenta e quatro milhões, cento e trinta e cinco mil, setenta e sete reais e cinquenta e um centavos).

Especificamente, destacam-se as arrecadações do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF) com incremento de 8,13% (oito inteiros e treze centésimos por cento); do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) com incremento de 19,50% (dezenove inteiros e cinquenta centésimos por cento); as Taxas com incremento de 31,57% (trinta e um inteiros e cinquenta e sete centésimos por cento); das Multas/Juros de Mora, com incremento de 590,53% (quinhentos e noventa inteiros e cinquenta e três centésimos por cento); e finalmente a arrecadação proveniente da dívida ativa, com incrementos de 287,52% (duzentos e oitenta e sete inteiros e cinquenta e dois centésimos por cento).

De acordo com a Unidade Técnica de Controle Externo 1 – UTCEX1, o grande crescimento das receitas com a dívida ativa e as multas e juros se deu em face das ações operacionais realizadas para maximizar a recuperação dos créditos, como por exemplo, a autorização à Procuradoria-Geral do Estado a não ajuizar ações cuja execução fiscal de créditos de origem tributária fossem inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais); ao convênio com a Junta Comercial do Maranhão, DETRAN/MA e Cartórios de Imóveis da capital do Estado; assim como em razão de convênios de cooperação técnica e institucional firmado entre o Governo do Estado e o Poder Judiciário e o Ministério Público do Estado.

Finalmente, chama atenção aos olhos o desempenho da arrecadação das receitas próprias que mesmo em um momento de crise econômica vem apresentando crescimento.

4.3 – DEMONSTRAÇÃO DOS IMPOSTOS RATEADOS

A Lei Complementar nº 63, de 11 de Janeiro de 1990, disciplina os critérios e prazos de rateios do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios. As transferências destas arrecadações acompanham o paradigma de rateamento das receitas tributárias, de modo que os Estados devem transferir aos municípios cinquenta por cento do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e vinte e cinco por cento do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

O legislador federal, em respeito a autonomia federativa (art. 18, c/c art. 60, I, § 4º, da Constituição Federal), facultou aos Estados-membros efetuarem a transferência de até ¼ do percentual estabelecido no art. 3º da Lei Complementar nº 63/1990, por meio de critérios internos próprios de cada Estado e conforme dispuser a lei local.

No caso do Maranhão a Lei nº 5.599/1992 fixou os critérios de rateios do ICMS, sendo que 3/5 da proporção a ser transferida para os municípios serão concedidas de forma igualitária; 1/5 será transferida de acordo com sua população; e 1/5 deve ser transferido levando-se em consideração a abrangência territorial do município.

Destaca-se que esta atual sistemática se mantém inalterada desde sua instituição (1992) e que no ano de 2016, o Chefe do Poder Executivo propôs alteração do critério de rateio do ICMS de modo a considerar no novo cálculo o índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB), no entanto a matéria ainda não foi apreciada pelo Poder Legislativo.

Nesta seara é preciso se ter em mente que os tributos têm a finalidade de custear as despesas da administração e dos investimentos dos governos em obras de infraestrutura (estradas, pontes, etc.) e serviços essenciais à população, como saúde, segurança e educação e no atual cenário, onde o Brasil se associou a Organização das Nações Unidas (ONU) e passou a adotar uma nova agenda de desenvolvimento baseada nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), se comprometendo em desenvolver ações para acabar com a pobreza, promover a prosperidade e o bem-estar para todos, assim como proteger o meio ambiente e enfrentar as mudanças climáticas, adotando, a partir de 2015, uma nova agenda de desenvolvimento sustentável (ODS), se torna imprescindível que o rateio dos tributos sejam repensados, de forma a resolver os objetivos assumidos pelo país.

Por certo que a atual sistemática de distribuição dos impostos cuja arrecadação a Constituição Federal fixa como de competência dos Estados mas de parcela pertencente aos municípios, como nos casos do ICMS e do IPVA necessita, a nosso sentir, de novos critérios de distribuição, visando, sobretudo e muito principalmente atender os objetivos da nova ordem mundial.

De forma consistente o Governo Estadual propôs a alteração do critério de rateio para compreender o indicador de desenvolvimento da educação (IDEB), no entanto face às características internas da Casa Legislativa a proposta ainda não foi aprovada, todavia considera-se a medida ainda insipiente para combater as mazelas que os objetivos assumidos pelo Brasil perante a ONU visam sanear.

Por óbvio que o critério atual de distribuição do ICMS e do IPVA, estabelecido ainda em 1992 privilegia poucos municípios, os quais de um modo em geral, são os mais aquinhoados com grandes volumes de receitas, oriundas do Governo Federal, aprofundando a desproporção nas condições de vida da população entre os municípios.

Tal afirmação é baseada na tabela a seguir:

Índice de Participação dos Municípios (IPM)

Município	Coeficientes				
	Valor agregado 75%	População 5%	Área Territorial 5%	Rateio igual 15%	TOTAL
Açailândia	3,7430477	0,0793804	0,0874631	0,0691246	3,9790158
Bacabal	1,0437156	0,0746365	0,0253506	0,0691244	1,2128271
Balsas	3,5727078	0,0661805	0,1979550	0,0691245	3,9059678
Caxias	1,3605981	0,1169855	0,0775850	0,0691245	1,6242931
Codó	0,8604718	0,0875520	0,0656950	0,0691244	1,0828432
Estreito	1,8650188	0,0290510	0,0409560	0,0691244	2,0041502
Imperatriz	7,6092051	0,1841515	0,0206210	0,0691244	7,8831020
Miranda do Norte	2,3888265	0,0196900	0,0051380	0,0691244	2,4827789
Porto Franco	0,8990815	0,0167540	0,0213520	0,0691244	1,0063119
Santo Antônio dos Lopes	3,6997771	0,0104145	0,0116200	0,0691244	3,7909360
São José de Ribamar	0,9057781	0,1258245	0,0058500	0,0691244	1,1065770
São Luís	30,8804706	0,7766860	0,0125745	0,0691244	31,7388555
Timon	1,1155365	0,1192125	0,0262585	0,0691244	1,3301319
TOTAL	59,9442352	1,7065189	0,5984187	0,8986176	63,1477904

Destaca-se que de um total de duzentos e dezessete municípios do Estado, treze recebem quase que 64% das receitas discriminadas no art. 3º da Lei Complementar nº 63/1990.

Por outra ótica a atual sistemática, impõe grande variação do índice de distribuição desses tributos, o que do ponto de vista estratégico pode vir a inviabilizar ações de governos que possuam como fontes tais recursos, como também gerar um excesso desproporcional de recursos. Adiante se destaca a evolução do índice de rateios do ICMS para os treze maiores municípios do Estado.

Tabela de comparativo da variação do índice de participação dos municípios

Município	Índice de 2015	Índice de 2016	Variação
Açailândia	3,8541533	3,9790158	3,24%
Bacabal	1,2728515	1,2128271	-4,72%
Balsas	4,3267105	3,9059678	-9,72%
Caxias	2,0253934	1,6242931	-19,80%
Codó	1,2255093	1,0828432	-11,64%
Estreito	2,3816822	2,0041502	-15,85%
Imperatriz	6,6986627	7,8831020	17,68%
Miranda do Norte	1,7012099	2,4827789	45,94%
Porto Franco	1,0688811	1,0063119	-5,85%
Santo Antônio dos Lopes	1,5606057	3,7909360	142,91%
São José de Ribamar	1,2108325	1,1065770	-8,61%
São Luís	33,1487450	31,7388555	-4,25%
Timon	1,4490770	1,3301319	-8,21%
TOTAL	61,9243141	63,1477904	1,98%

Considerando esses municípios, observa-se que a variação global anual da receita do ICMS alcançou um incremento de 1,98%, no entanto de forma individual observa-se variações significativas, tanto positivas, como as ocorridas nos municípios de Santo Antônio dos Lopes (142,91%), Miranda do Norte (45,94%) e Imperatriz (17,68%); quanto negativas, como as observadas nos municípios de Caxias (-19,80%), Estreito (-15,85%).

Por certo que a variação positiva do índice de participação verificada no município de Santo Antônio dos Lopes se deu em face da extração de petróleo e gás natural, no entanto para que o compromisso assumido pelo Brasil não fique somente na promessa e devendo os Estados federados arcarem com sua parcela de responsabilidade é que se propõe ao Tribunal de Contas que alerte o Chefe do Poder Executivo no sentido de rever o critério de rateio da parcela referente a ¼ do ICMS e do IPVA e passe a considerar as variáveis que visam uma melhor distribuição da renda desses tributos, levando em consideração o enfrentamento e combate às mazelas associadas aos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS) propostos pela Organização das Nações Unidas (ONU).

4.4 – DAS RENÚNCIAS DE RECEITAS

A Lei de Responsabilidade Fiscal inclui que no conceito de renúncia de receita deve ser compreendida as anistias, as remissões, os subsídios, os créditos presumidos, as concessões de isenção em caráter geral, as alterações de alíquota ou modificações da base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, além de outros benefícios que correspondem a tratamentos diferenciados (art. 14, § 1º, Lei Complementar nº 101/2000).

Os gestores públicos têm a obrigação de demonstrar, de forma regionalizada e transparente, os efeitos sobre as receitas e as despesas decorrentes das isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, quando da elaboração do projeto de lei orçamentária anual (art. 165, § 6º, Lei Complementar nº 101/2000).

Nesse período de crise financeira do Estado brasileiro onde a escassez de recursos públicos exige dos administradores um maior comprometimento a política de renúncia de receita deve ser analisada como uma importante ferramenta que possui a finalidade de atrair investimentos privados à sua unidade federativa, sem contudo gerar ou aprofundar ou incentivar a guerra fiscal.

Com esse prisma, chamo atenção ao fato de constar na prestação de contas do exercício de 2016 importantes normativos legais que instituem ou alteram benefícios de natureza tributária, os quais se destacam a seguir:

Legislação	Benefício Concedido	Resultados Esperados
Lei nº 10.504/2016	Institui o Programa Mais Empregos e concede crédito presumido do ICMS na forma que especifica	Ampliação do quadro de pessoal regido pela CLT, das empresas maranhenses a partir da publicação da Lei
Lei nº 10.506/2016	Institui, no âmbito do Programa Minha Casa, Meu Maranhão, o cheque minha casa e concede incentivo fiscal do ICMS nas operações internas, com mercadorias destinadas às obras vinculadas ao referido programa	Tem no objetivo a redução da inadequação habitacional no Estado, complementando outros programas dos Governos Federal e Estadual
Lei nº 10.450/2016	Institui o Programa de Parcelamento de Débitos Fiscais relacionados ao ICMS, com anistia de multa e juros para pagamento à vista do débito parcelado em até 120 vezes, com redução da multa e juros, observadas as seguintes condições: I – 100% (cem por cento), para pagamento em parcela única; II – 80% (oitenta por cento), para pagamento em 60 parcelas; III – 60% (sessenta por cento), para pagamento de 61 até 120 parcelas.	Oferecer às empresas maranhenses endividadas, nesse momento de crise, oportunidade para poder recuperar seu crédito junto à Fazenda Estadual e ao mesmo tempo aumentar a arrecadação do Estado.
Decreto nº 32.579/2016	Altera o art. 21 do RICMS/03, que dispõe sobre o diferimento do lançamento e do pagamento do ICMS nas operações de saídas internas de querosene de aviação (QAV)	Um maior número de cidades maranhenses com cobertura de voos, bem como fortalecimento da cadeia do Turismo.
Decreto nº 32.196/2016	Diferimento e isenção ao agricultor familiar e suas organizações	Aumento da produção e da renda na agricultura familiar pelas aquisições do PNAE e PAA.
Decreto nº 31.624/2016	Concede diferimento nas aquisições realizadas por empresas geradoras de energia eólicas	Reduzir os custos para atrair empresas geradoras de energia limpa com as aquisições de peças e componentes destinados à instalação, montagem ou reposição de tais bens e de estruturas de implantação do empreendimento.
Decreto nº 31.535/2016	Reduz a base de cálculo de forma que a carga tributária seja de 2% (dois por cento) nas operações internas com óleo diesel destinado a empresas que prestem serviços de transporte rodoviário de passageiro nas Regiões Metropolitanas da Grande São Luís do Sudoeste Maranhense.	Transporte coletivo com passagens mais acessível aos usuários desse meio de transporte. Aumentar a renda disponível das famílias. Diminuir o custo do deslocamento ao trabalho.
Decreto nº 31.534/2016	Altera o art. 5º do Anexo 1.5 do RICMS/2003, que concede crédito presumido nas operações com laticínios.	Fomento à indústria de laticínios no Maranhão, geração de empregos, desenvolvimento do setor industrial para concorrer com os Estados vizinhos.
Decreto nº 31.510/2016	Estabeleceu permissão para parcelamento do crédito tributário oriundo de penalidades pecuniárias por descumprimento de obrigações acessórias.	Menos inadimplência e aumento da arrecadação estadual

Sendo esses os instrumentos normativos utilizados no exercício de 2016, que visaram alterar a política fiscal do Estado do Maranhão, permitindo a instituição e/ou alteração de benefícios fiscais, destaca-se, neste momento, o descumprimento dos comandos normativos dispostos no art. 150, § 6º e no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea “g”, ambos da Constituição Federal, os quais foram transcritos a seguir com a finalidade de permitir um melhor entendimento:

“ Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)”

[...]

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

[...]

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

[...]

XII – cabe à lei complementar:

[...]

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.”

Por certo que a remissão constitucional à obrigatoriedade de lei para regular a forma como tais renúncias de receitas se darão, se refere a uma norma de caráter nacional, e nesse aspecto a Lei Complementar nº 24, de 07 de janeiro de 1975, regulamentou a concessão de isenções, fixando dispositivo para considerar rejeitado o convênio que não for expressa ou tacitamente ratificado pelo Poder Executivo de todas as Unidades da Federação ou, nos casos de revogação a que se refere o art. 2º, § 2º, dessa lei, pelo Poder Executivo de, no mínimo, quatro quintos das Unidades da Federação.

Na esfera estadual, a Lei nº 7.799/2002, que trata da concessão e revogação de isenções e benefícios fiscais do ICMS por meio de convênio vai ao encontro da norma nacional, sendo taxativa no sentido de autorizar o Poder Executivo a conceder tais incentivos desde que autorizados em convênios, celebrados nos termos da referida Lei Complementar Federal (art. 9, § 3º).

5. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

5.1 – INSTRUMENTOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A Lei de Responsabilidade Fiscal define como instrumentos da execução orçamentária a programação financeira, o cronograma mensal de desembolso, as metas bimestrais de arrecadação, além das medidas de combate à evasão e à sonegação.

Em conformidade com essa regra, o Governo do Estado expediu o Decreto nº. 31.483, de 1º de Fevereiro de 2016, estabelecendo normas de programação e a execução orçamentária e financeira dos orçamentos fiscais e da seguridade social para 2016, ficando a cargo da Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento (SEPLAN) a gestão da execução financeira do Estado do Maranhão, tendo como objetivo assegurar o equilíbrio, a eficiência, a eficácia e a efetivação das ações do Governo.

5.2 – EXECUÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA

O Balanço Orçamentário é o demonstrativo contábil que espelha a execução orçamentária de um determinado Ente e sua principal função é proporcionar a comparação entre as receitas e despesas previstas na lei orçamentária anual (LOA) com as receitas e despesas executadas pela administração pública direta e indireta.

Adiante se transcreve o Balanço Orçamentário do Estado do Maranhão do exercício de 2016, extraído da prestação de contas apresentada a este Tribunal de Contas:

GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO				EXERCÍCIO 2016
BALANÇO ORÇAMENTÁRIO				
CONSOLIDADO GERAL				
ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL				
RECEITAS ORÇAMENTÁRIA	PREVISÃO INICIAL (A)	PREVISÃO ATUALIZADA (B)	RECEITAS REALIZADAS (C)	SALDO (D)=(C-B)
RECEITAS CORRENTES (I)	16.684.454.658,74	17.551.837.114,03	17.713.512.424,05	161.675.310,02
RECEITA TRIBUTÁRIA	6.545.595.342,79	6.983.848.211,91	7.102.489.669,33	118.641.457,42
RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	1.467.369.123,00	1.467.369.123,00	1.155.563.019,62	-311.806.103,38
RECEITA PATRIMONIAL	129.883.418,20	130.478.530,68	375.410.996,86	244.932.466,18
RECEITA DE SERVIÇOS	515.499.937,94	515.499.937,94	264.965.207,82	-250.534.730,12
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	7.861.810.579,67	8.278.700.563,36	8.514.232.735,27	235.532.171,91
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	164.296.257,14	175.940.747,14	300.850.795,15	124.910.048,01
RECEITAS DE CAPITAL (II)	2.015.374.268,12	2.143.518.283,12	764.426.958,10	-1.379.091.325,02
OPERAÇÕES DE CRÉDITOS	1.297.479.338,34	1.309.523.105,34	561.246.099,71	-748.277.005,63
ALIENAÇÕES DE BENS	45.000.000,00	45.000.000,00	693.355,39	-44.306.644,61
AMORTIZAÇÕES DE EMPRÉSTIMOS			724.614,52	724.614,52
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	252.894.929,78	281.374.236,78	94.492.363,41	-186.881.873,37
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	420.000.000,00	507.620.941,00	107.270.525,07	-400.350.415,93
DEDUÇÕES DA RECEITA	2.020.705.938,28	2.049.358.505,53	2.171.935.580,98	121.600.950,76
RESTITUIÇÕES			976.124,69	
DEDUÇÃO DA RECEITA DO FUNDEB	2.017.793.947,86	2.046.446.515,11	2.170.955.097,73	124.508.582,62
MULTAS E JUROS DE MORA IPVA	115.449,42	115.449,42	2.610,10	-112.839,32
MULTAS E JUROS DE MORA ITCD	2.796.541,00	2.796.541,00	1.748,46	-2.794.792,54
SUBTOTAL DAS RECEITAS (I)	16.679.122.988,58	17.645.996.891,62	16.306.003.801,17	-1.339.016.965,76
REFINANCIAMENTO (II)				
SUBTOTAL C/ REFIN (III) = (I+II)	16.679.122.988,58	17.645.996.891,62	16.306.003.801,17	-1.339.016.965,76
DEFICIT (IV)				
TOTAL (V) = (III) + (IV)	16.679.122.988,58	17.645.996.891,62	16.306.003.801,17	-1.339.016.965,76
SALDO EXERCÍCIOS ANTERIORES (UTILIZADOS PARA CRÉDITO ADICIONAL)				
SUPERAVIT FINANCEIRO		768.375.939,09		

Conforme demonstrado acima, a receita consolidada bruta arrecadada no exercício alcançou o montante de R\$ 18.477.939.382,15 (dezoito bilhões, quatrocentos e setenta e sete milhões, novecentos e trinta e nove mil, trezentos e oitenta e dois reais e quinze centavos), a qual deduzida o montante de R\$ 2.171.935.580,98 (dois bilhões, cento e setenta e um milhões, novecentos e trinta e cinco mil, quinhentos e oitenta reais e noventa e oito centavos),

evidencia uma receita consolidada líquida de R\$ 16.306.003.801,17 (dezesseis bilhões, trezentos e seis milhões, três mil, oitocentos e um reais e dezessete centavos), correspondendo a um percentual de 97,76% (noventa e sete inteiros e setenta e seis centésimos por cento) da receita prevista inicialmente na Lei Orçamentária e 92,40% (noventa e dois inteiros e quarenta centésimos por cento) da receita total autorizada no exercício.

Esmiçando as receitas do Estado, observa-se que as receitas correntes corresponderam a 95,86% (noventa e cinco inteiros e oitenta e seis centésimos por cento) do total das receitas arrecadadas no exercício, restando às receitas de capital o percentual correspondente a 4,14% (quatro inteiros e quatorze centésimos por cento).

Estratificando agora as receitas correntes, destaca-se que as transferências correntes representam a maior parte da arrecadação do Estado, alcançando no exercício de 2016 o percentual de 46,08% (quarenta e seis inteiros e oito centésimos por cento), enquanto que as receitas tributárias alcançaram o percentual de 38,44% (trinta e oito inteiros e quarenta e quatro centavos), representando assim, estas duas categorias econômicas, quase a totalidade das receitas correntes arrecadadas no exercício (85%), o que denota a dependência do Estado do Maranhão das verbas oriundas da União.

O que cabe a destacar no aspecto das receitas de capital é o fato de que sua arrecadação alcançou somente 37,93% (trinta e sete inteiros e noventa e três centésimos por cento) da receita prevista inicialmente na LOA, assim como alcançou somente 35,66% (trinta e cinco inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) das receitas de capital autorizadas no exercício, demonstrando deficiência no planejamento orçamentário desta receita, uma vez que historicamente a dinâmica da arrecadação Estadual não permite tais previsões, sendo que no presente exercício o excesso na previsão da receita de capital foi um fator preponderante para o déficit na arrecadação global realizada em comparação com as receitas previstas inicialmente, alcançando R\$ 376.026.819,27 (trezentos e setenta e seis milhões, vinte e seis mil, oitocentos e dezenove reais e vinte e sete centavos), conquanto o déficit observado somente nas receitas de capital foi da ordem de R\$ 1.379.091.325,02 (um bilhão, trezentos e setenta e nove milhões, noventa e um mil, trezentos e vinte e cinco reais e dois centavos).

Quantitativamente a arrecadação da receita de capital alcançou o montante de R\$ 764.426.958,10 (setecentos e sessenta e quatro milhões, quatrocentos e vinte e seis mil, novecentos e cinquenta e oito reais e dez centavos), sendo as operações de créditos responsáveis por 73,42% (setenta e três inteiros e quarenta e dois centésimos por cento) do total arrecadado com a receita de capital.

De forma global, a arrecadação total das receitas no exercício de 2016 correspondeu a expectativa prevista na LOA, com exceção do excesso de previsão relativo às receitas de capital, as quais nos três exercícios anteriores se comportaram conforme descrito no quadro a seguir, apresentando, inclusive, um viés de baixa, no entanto tal comportamento parece que não foi levado em consideração durante o planejamento orçamentário do exercício.

Comparativo da arrecadação da receita de capital

RECEITA DE CAPITAL	Exercício de 2013	Exercício de 2014	Exercício de 2015	Exercício de 2016
Operações de Créditos	1.872.049.478,00	905.371.185,00	541.235.556,56	561.246.100,00
Alienação de Bens	1.322.500,00	1.403.393,00	747.897,31	693.355,00
Amortização de Empréstimos	1.123.675,00	1.258.695,00	1.105.735,26	724.615,00
Transferências de Capital	59.581.139,00	111.552.847,00	23.151.269,19	94.492.363,00
Outras Receitas de Capital	0,00	0,00	0,00	107.270.525,00
TOTAL	1.934.076.792,00	1.019.586.120,00	566.240.458,32	764.426.958,00

Finalmente, e em análise do comportamento das receitas do exercício de 2016 em comparação com as receitas realizadas nos três exercícios anteriores, destaca-se uma sensível melhora na arrecadação global. As receitas arrecadadas no exercício tiveram um aumento da ordem de 18,29% (dezoito inteiros e vinte e nove centésimos por cento) em relação à arrecadação do exercício imediatamente anterior, alcançando um incremento correspondente a R\$ 2.520.770.527,72 (dois bilhões, quinhentos e vinte milhões, setecentos e setenta mil, quinhentos e vinte e sete reais e setenta e dois centavos), conforme se observa no quadro descrito a seguir:

Comparativo das Receitas Orçamentárias de 2015 a 2016

RECEITAS	Exercício de 2015	Exercício de 2016	Variação Horizontal	Variação Vertical
RECEITAS CORRENTES (I)	15.090.712.270,50	17.126.401.614,00	13,49%	92,69%
RECEITA TRIBUTÁRIA	6.072.521.680,50	7.102.489.669,00	16,96%	38,44%
RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	521.536.334,00	570.253.332,00	9,34%	3,09%
RECEITA PATRIMONIAL	339.388.087,00	373.609.877,00	10,08%	2,02%
RECEITA DE SERVIÇOS	411.675.257,00	264.965.208,00	-35,64%	1,43%
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	7.582.860.015,00	8.514.232.733,00	12,28%	46,08%
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	162.730.897,00	300.850.795,00	84,88%	1,63%
RECEITAS DE CAPITAL (II)	566.240.458,32	764.426.958,00	35,00%	4,14%
OPERAÇÕES DE CRÉDITOS	541.235.556,56	561.246.100,00	3,70%	3,04%
ALIENAÇÕES DE BENS	747.897,31	693.355,00	-7,29%	0,00%
AMORTIZAÇÕES DE EMPRÉSTIMOS	1.105.735,26	724.615,00	-34,47%	0,00%
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	23.151.269,19	94.492.363,00	308,15%	0,51%
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	0,00	107.270.525,00	0,00%	0,58%
RECEITAS CORRENTES INTRA-ORÇAMENTÁRIA DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	0,00	587.110.808,00	0,00%	3,18%
SOMA	15.656.952.728,82	18.477.939.380,00	18,02%	100,00%
DEDUÇÃO DA RECEITA	1.871.715.099,54	2.171.931.223,00	16,04%	
RESTITUIÇÕES	2.757.351,06	976.125,00	-64,60%	
DEDUÇÃO DO FUNDEB	1.868.957.748,48	2.170.955.098,00	16,16%	
TOTAL	13.785.237.629,28	16.306.008.157,00	18,29%	

5.2.1 – Receita Corrente Líquida (RCL)

A definição de receita corrente líquida encontra-se disposta no art. 2º, IV da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), sendo esse, o somatório das receitas tributárias, de contribuições, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, deduzidos nos Estados as parcelas entreguem aos Municípios por determinação constitucional e a contribuição dos servidores para o custeio de seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição, sendo computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº. 87, de 13 de setembro de 1996 do fundo previsto do art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A receita corrente líquida é calculada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades e no exercício de 2016 correspondeu a R\$ 12.480.022.588,49 (doze bilhões, quatrocentos e oitenta milhões, vinte e dois mil, quinhentos e oitenta e oito reais e quarenta e nove centavos) conforme quadro detalhado a seguir:

Demonstrativo da Receita Corrente Líquida do exercício de 2016

Discriminação	Total
RECEITAS CORRENTES (I)	16.865.093.867,43
Receitas Tributárias	7.101.513.544,64
Receita de Contribuições	570.253.332,26
Receita Patrimonial	373.609.876,54
Receita Agropecuária	,00
Receita Industrial	,00
Receita de Serviços	4.633.583,57
Transferências Correntes	8.514.232.735,27
Outras Transferências Correntes	300.850.795,15
DEDUÇÕES (II)	4.385.071.278,94
Transferências Constitucionais e Legais	1.632.391.479,51
Contribuição do Servidor para o Plano de Previdência	570.253.332,26
Financiamento entre Regimes Previdenciários	11.431.369,44
Dedução de Receita para formação do FUNDEB	2.170.995.097,73
TOTAL	12.480.022.588,49

De início, destaca-se no demonstrativo da receita corrente líquida encartado na prestação de contas (arquivo eletrônico 1.42.00 – RREO e RGF.pdf) erro de cálculo na apuração da Receita Corrente Líquida. Observa-se que a inconsistência foi ocasionada em razão do erro de soma dos valores considerados como deduções para fins de apuração da RCL.

Consta no demonstrativo que a RCL do exercício alcançou o montante de R\$ 12.480.062.588,49 (doze bilhões, quatrocentos e oitenta milhões, sessenta e dois mil, quinhentos e oitenta e oito reais e quarenta e nove centavos), no entanto, o valor corrente é de R\$ 12.480.022.588,49 (doze bilhões, quatrocentos e oitenta milhões, vinte e dois mil, quinhentos e oitenta e oito reais e quarenta e nove centavos).

Embora de menor gravidade face a proporção do valor da diferença encontrada e o total da receita apurada no exercício, tal erro demonstra falha no processo interno de controle e na organização da prestação de contas.

5.3 – EXECUÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA

Ao longo do exercício de 2016, a realização da despesa orçamentária alcançou o montante de R\$ 15.917.374.158,96 (quinze bilhões, novecentos e dezessete milhões, trezentos e setenta e quatro mil, cento e cinquenta e oito reais e noventa e seis centavos) correspondendo a 95,42% da despesa fixada na LOA e 86,43% da despesa autorizada, conforme se verifica no quadro demonstrativo da despesa:

Demonstrativo da Despesa autorizada com a realizada – 2016						
Categoria Econômica	Despesa		Despesa		C/A (%)	C/B (%)
	Fixada (A)	Despesa Autorizada (B)	Empenhada (C)			
DESPESAS CORRENTES	14.057.897.710	15.143.020.950	14.136.460.488	100,00%	100,56%	93,35%
Pessoal e Encargos Sociais	7.875.108.420	8.270.786.223	7.887.768.381	55,80%	100,16%	95,37%
Juros e Encargos da Dívida – Interna e Externa	427.008.181	390.924.570	390.918.647	2,77%	91,55%	100,00%
Outras Despesas Correntes	5.755.781.109	6.481.310.157	5.857.773.460	41,44%	101,77%	90,38%
DESPESAS DE CAPITAL	2.624.137.269	3.274.263.771	1.780.913.671	100,00%	67,87%	54,39%
Investimentos	1.862.078.429	2.593.796.447	1.218.654.583	68,43%	65,45%	46,98%
Inversões Financeiras	2.000.000	124.871.000	11.588.312	0,65%	579,42%	9,28%
Amortização da Dívida – Interno e Externa	606.453.532	555.423.180	550.670.776	30,92%	90,80%	99,14%
* Reserva de Contingência	153.605.308	173.144	0	0,00%	0,00%	0,00%
TOTAL	16.682.034.979	18.417.284.721	15.917.374.158	100,00%	95,42%	86,43%

FONTE: Arquivo digital nº 1.10.10 – Balanço Orçamentário

No exercício de 2016 se verificou uma economia orçamentária no valor de R\$ 2.499.910.562,17 (dois bilhões, quatrocentos e noventa e nove milhões, novecentos e dez mil, quinhentos e sessenta e dois reais e dezessete centavos) uma vez que a despesa autorizada foi da ordem de R\$ 18.417.284.721,13 (dezoito bilhões, quatrocentos e dezessete milhões, duzentos e oitenta e quatro mil, setecentos e vinte e um reais e treze centavos) e a despesa realizada limitou-se a R\$ 15.917.374.158,96 (quinze bilhões, novecentos e dezessete milhões, trezentos e setenta e quatro mil, cento e cinquenta e oito reais e noventa e seis centavos).

Em análise da despesa corrente do exercício de 2016, observa-se que a despesa executada foi da ordem de R\$ 14.136.460.487,71 (quatorze bilhões, cento e trinta e seis milhões, quatrocentos e sessenta mil, quatrocentos e oitenta e sete reais e setenta e um centavos), correspondendo a 93,35% (noventa e três inteiros e trinta e cinco centésimos por cento) da despesa autorizada, sendo o grupo de despesas com Pessoal e Encargos Sociais o grupo de maior representatividade, alcançando o percentual de 55,80% (cinquenta e cinco inteiros e oitenta centésimos por cento) do total das despesas correntes, e logo em seguida o grupo de Outras Despesas Correntes que alcançou o percentual de 41,44% (quarenta e um inteiros e quarenta e quatro centésimos por cento) desta categoria de despesa.

Quanto à despesa de capital, destaca-se realização do montante de R\$ 1.780.913.670,70 (um bilhão, setecentos e oitenta milhões, novecentos e treze mil, seiscentos e setenta reais e setenta centavos), sendo que 68,43% (sessenta e oito inteiros e quarenta e três centésimos por cento) correspondeu a despesas executadas com o grupo Investimento, que no exercício alcançou o montante de R\$ 1.218.654.583,15 (um bilhão, duzentos e dezoito milhões, seiscentos e cinquenta e quatro mil, quinhentos e oitenta e três reais e quinze centavos).

Vale destacar, que o Governo comprometeu com Juros e Encargos da Dívida o valor de R\$ 390.918.647,26 (trezentos e noventa milhões, novecentos e dezoito mil, seiscentos e quarenta e sete reais e vinte e seis centavos) e com Amortização da Dívida o valor de R\$ 550.670.776,40 (quinhentos e cinquenta milhões, seiscentos e setenta mil, setecentos e setenta e seis reais e quarenta centavos), totalizando R\$ 941.589.423,66 (novecentos e quarenta e um milhões, quinhentos e oitenta e nove mil, quatrocentos e vinte e três reais e sessenta e seis centavos), correspondendo a 5,91% (cinco inteiros e noventa e um centésimos por cento) da despesa empenhada.

Em relação ao exercício anterior as despesas orçamentárias se comportaram como apresentadas no quadro a seguir:

Comparativo da despesa orçamentária dos exercícios de 2015 e 2016

Categoria Econômica	Exercício 2015 (A)	Exercício 2016 (B)	Evolução (B/A)	Participação na Despesa Total	Participação na Natureza de Despesa
DESPESAS CORRENTES	12.770.972.414	14.136.460.488	10,69%	88,81%	100,00%
Pessoal e Encargos Sociais	7.294.600.526	7.887.768.381	8,13%	49,55%	55,80%
Juros e Encargos da Dívida – Interna e Externa	346.355.828	390.918.647	12,87%	2,46%	2,77%
Outras Despesas Correntes	5.130.016.060	5.857.773.460	14,19%	36,80%	41,44%
DESPESAS DE CAPITAL	1.421.263.551	1.780.913.671	25,30%	11,19%	100,00%
Investimentos	997.934.051	1.218.654.583	22,12%	7,66%	68,43%
Inversões Financeiras	1.000.000	11.588.312	1058,83%	0,07%	0,65%
Amortização da Dívida – Interno e Externa	422.329.500	550.670.776	30,39%	3,46%	30,92%
TOTAL	14.192.235.965	15.917.374.159	12,16%	100,00%	

Destaca-se no quadro acima, uma sensível evolução das despesas públicas, sendo que por categoria econômica, observa-se uma evolução de 10,69% (dez inteiros e sessenta e nove centésimos por cento) na despesa corrente e de 25,30% (vinte e cinco inteiros e trinta centésimos por cento) na despesa de capital.

Relativamente à evolução da despesa corrente, contribuíram significativamente para o aumento dessa categoria econômica o grupo de despesa relativo a Outras Despesas Correntes, com uma variação de 14,19% (quatorze inteiros e dezenove centésimos por cento) e o grupo de despesa relativo a Juros e Encargos da Dívida Interna e Externa com um incremento de desembolso na ordem de 12,87% (doze inteiros e oitenta e sete centésimos por cento). O grupo de despesa relativo a Pessoal e Encargos Sociais, embora de maior participação no total da despesa corrente, restou majorado em 8,13% (oito inteiros e treze centésimos por cento).

Com relação a evolução da despesa de capital, destaca-se o significativo aumento do grupo de despesa relativo às Inversões Financeiras, as quais representaram um incremento percentual de 1.058,83% (um mil, cinquenta e oito inteiros e oitenta e três centésimos por cento), seguido do grupo Amortização da Dívida Interna e Externa que foi majorada em 30,39% (trinta inteiros e trinta e nove centésimos por cento).

Evidencia-se nestes termos que no exercício de 2016 todos os grupos de despesas sofreram majoração em relação ao exercício anterior, de modo que a despesa orçamentária teve um sensível aumento, alcançando uma evolução de 12,16% (doze inteiros e dezesseis centésimos por cento) e como bem se observa no quadro a seguir é certo afirmar que tal majoração, pelo menos da despesa corrente, é uma tendência que já vem se repetindo ao longo do tempo, e se processou em um primeiro momento por meio da diminuição da despesa de capital:

Quadro de detalhamento das despesas orçamentárias de 2013 a 2016

Categoria Econômica	Exercício 2013	Part. %	Exercício 2014	Part. %	Exercício 2015	Part. %	Exercício 2016	Part. %
DESPESAS CORRENTES	10.592.667.725	75,16	11.712.579.444	85,76	12.770.972.414	89,99	14.136.460.488	88,81
Pessoal e Encargos Sociais	5.516.540.083	39,14	6.259.506.119	45,83	7.294.600.526	51,40	7.887.768.381	49,55
Juros e Encargos da Dívida – Interna e Externa	464.209.142	3,29	255.492.506	1,87	346.355.828	2,44	390.918.647	2,46
Outras Despesas Correntes	4.611.918.500	32,72	5.197.580.819	38,06	5.130.016.060	36,15	5.857.773.460	36,80
DESPESAS DE CAPITAL	3.500.443.167	24,84	1.944.814.267	14,24	1.421.263.551	10,01	1.780.913.671	11,19
Investimentos	1.597.240.118	11,33	1.694.677.197	12,41	997.934.051	7,03	1.218.654.583	7,66
Inversões Financeiras	35.216.381	0,25	0	0,00	1.000.000	0,01	11.588.312	0,07
Amortização da Dívida – Interno e Externa	1.867.986.668	13,25	250.137.070	1,83	422.329.500	2,98	550.670.776	3,46
TOTAL	14.093.110.892	100,00	13.657.393.711	100,00	14.192.235.965	100,00	15.917.374.159	100,00

5.3.1 – Despesas por função de governo

A classificação funcional programática aplicada aos programas de trabalho do governo permite a aferição dos valores aplicados nas políticas públicas implantadas pelo ente governamental.

De acordo com a instrução processual “*para uma análise mais detalhada do desempenho dessas políticas, outras variáveis seriam necessárias, tais como: indicadores da situação encontrada, as metas estabelecidas e os indicadores da situação atual para que se pudesse fazer uma comparação com a situação anterior*”, razão pela qual concluiu os auditores que a “*análise ficará limitada à da execução orçamentária da despesa por função*”.

Para início, demonstra-se o quadro de despesas por função de governo, extraído da prestação de contas:

Demonstrativo da despesa por função de governo						
FUNÇÕES	DOTAÇÃO INICIAL LOA	DOTAÇÃO AUTORIZADA (A)	DESPESA EMPENHADA	DESPESA LIQUIDADADA (B)	B/A (%)	PART. DESPESA LIQUIDADADA (%)
Legislativa	453.498.060	522.384.305	484.905.627	478.773.136	91,65	3,14
Judiciária	910.184.549	992.952.723	957.560.976	934.431.208	94,11	6,13
Essencial à justiça	429.738.733	546.047.186	533.996.226	523.283.031	95,83	3,43
Administração	992.074.181	847.735.724	821.854.501	794.738.132	93,75	5,22
Segurança Pública	1.334.957.050	1.442.048.595	1.392.538.880	1.361.929.382	94,44	8,94
Assistência Social	380.528.080	488.482.924	332.148.300	299.240.424	61,26	1,96
Previdência Social	2.524.272.178	2.629.787.425	2.358.742.383	2.358.742.383	89,69	15,48
Saúde	1.825.991.002	2.201.048.412	2.053.131.733	1.831.400.616	83,21	12,02
Trabalho	11.161.369	17.195.224	9.926.409	7.855.453	45,68	0,05
Educação	2.616.473.660	2.812.356.917	2.263.222.490	2.195.062.125	78,05	14,40
Cultura	77.060.000	95.400.875	80.611.430	78.435.151	82,22	0,51
Direitos da Cidadania	231.288.350	370.402.897	331.515.619	319.231.008	86,18	2,09
Urbanismo	155.214.491	348.420.558	253.664.702	203.941.533	58,53	1,34
Habitação	10.722.249	43.344.824	32.199.006	26.855.309	61,96	0,18
Saneamento	650.086.185	654.667.261	473.219.910	368.174.478	56,24	2,42
Gestão Ambiental	43.891.341	65.052.479	36.774.226	36.391.556	55,94	0,24
Ciência e Tecnologia	58.414.816	54.262.206	42.424.506	39.414.522	72,64	0,26
Agricultura	115.420.002	227.882.422	181.219.679	146.971.595	64,49	0,96
Organização Agrária	10.710.540	19.204.522	12.492.716	12.196.168	63,51	0,08
Indústria	39.210.000	44.035.000	20.980.962	19.938.770	45,28	0,13
Comércio e Serviços	186.191.240	187.007.868	17.245.835	16.086.087	8,60	0,11
Energia	1.860.641	2.530.463	2.457.348	2.457.348	97,11	0,02
Transporte	609.926.304	747.739.010	447.549.567	408.855.323	54,68	2,68
Desporto e Lazer	44.981.068	39.065.569	21.754.469	19.681.982	50,38	0,13
Encargos Especiais	2.804.573.582	3.018.056.188	2.755.236.662	2.755.069.496	91,29	18,08
Reserva Contingência	153.605.308	173.144			0,00	
TOTAL	16.672.034.979	18.417.284.721	15.917.374.162	15.239.156.216	82,74	100,00

FONTE: arquivo digital nº 1.10.07 – Demonstrativo da despesa por órgãos e funções

De um ponto de vista estritamente matemático, observa-se que a função encargos especiais1 foi a que alocou maior volume de recursos dispendidos no

Governo, representando 18,08% (dezoito inteiros e oito centésimos por cento) do total das despesas liquidadas no exercício, correspondendo a um desembolso de R\$ 2.755.069,496 (dois bilhões, setecentos e cinquenta e cinco milhões, sessenta e nove mil, quatrocentos e noventa e seis reais), seguida das funções previdência social, com 15,48% (quinze inteiros e quarenta e oito centésimos por cento), correspondendo a um desembolso de R\$ 2.358.742.383 (dois bilhões, trezentos e trinta e cinco milhões, setecentos e quarenta e dois mil, trezentos e oitenta e três reais) e educação com 14,40% (quatorze inteiros e quarenta centésimos por cento), correspondendo a R\$ 2.195.062.125 (dois bilhões, cento e noventa e cinco milhões, sessenta e dois mil, cento e vinte e cinco reais).

Na tabela listada, a função saúde aparece na quarta posição, com percentual de 12,02% (doze inteiros e dois centésimos por cento), alcançando um desembolso de R\$ 1.831.400.616 (um bilhão oitocentos e trinta e um milhões, quatrocentos mil e seiscentos reais).

De outro lado, verifica-se que os gastos públicos nas funções energia (0,02%), trabalho (0,05%), organização agrária (0,08%), comércio e serviço (0,11%), desporto e lazer (0,13%) indústria (0,13%), habitação (0,18%), gestão ambiental (0,24%), ciência e tecnologia (0,26%), cultura (0,51%) registraram aplicação global de recursos menor que 2% dos desembolsos financeiros do Governo.

Inferese que os desembolsos compulsórios, quer sejam oriundos de comando constitucional ou os de ordem legal (saúde, educação, previdência social e encargos especiais) concentram a maior soma de desembolso do Governo e ainda que neste exercício os desembolsos confirmem a diretriz governamental dos últimos anos de priorizar as áreas da Educação e Saúde com objetivo de aumentar o IDH do Estado, ganha destaque o valor destinado aos encargos especiais, os quais além de registrarem as transferências de recursos aos municípios registram também os pagamentos da dívida pública.

Não é de hoje que as funções de educação e saúde vem sendo destinatárias da maior soma de recursos públicos, no entanto, parece que a destinação destes recursos não se transformam em resultados, ou, pelo menos, os resultados não são alcançados na velocidade que se espera, face a soma de recursos despendidos e que visam melhorar os indicadores sociais do Estado.

Cumpra ainda ressaltar, que considerando a série histórica do período de 2013-2016 o dispêndio de recursos com as funções essenciais (educação, saúde, segurança pública, transporte e saneamento) aumentou, mas não na mesma proporção do crescimento da despesa pública. Destaca-se nesse período, que a média de aplicação nas funções educação, saúde, segurança pública, transporte e saneamento em relação a despesa total é, respectivamente, 15,24%, 12,76%, 7,92%, 3,35% e 3,23%.

5.3.2 – Repasse de dotações aos Órgãos

O Poder Executivo repassou aos demais Poderes e Procuradoria-Geral da Justiça, a importância de R\$ 1.836.741.995,00, valor que representa 11,54% da despesa total do Estado, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Repasse por Poder/Órgão 2016			
Poder/Órgão	Anexo 12 (A)	Repasse Financeiro (B)	(B/A) %
Poder Legislativo	443.482.161,00	430.944.506,00	97,17
Assembleia Legislativa	329.211.749,00	288.330.965,00	87,58
Tribunal de Contas	114.270.412,00	142.613.541,00	124,8
Poder Judiciário	1.037.454.212,00	1.003.331.555,00	96,71
Ministério Público	281.926.524,00	402.465.894,00	142,76
TOTAL DO ORÇAMENTO	1.762.862.897,00	1.836.741.955,00	104,19

FONTE:

A previsão inicial na LOA para repasse aos órgãos importou em R\$ 1.762.862.897, e constata-se que após as suplementações alcançou o montante de R\$ 1.836.741.955, perfazendo um acréscimo de 4,19% (quatro inteiros e dezenove centésimos por cento)

Destaca-se que o Poder Judiciário foi o órgão contemplado com maior volume de recursos, correspondendo a 54,62% (cinquenta e quatro inteiros e sessenta e dois centésimos por cento), do total dos repasses realizados no exercício.

5.3.3 – Convênios realizados.

Durante o exercício, o Governo Estadual através de seus Órgãos e Secretarias realizou convênios com prefeituras e outras entidades no valor de **R\$ 54.494.926,69**, sendo efetivamente pagos até o final do exercício a importância de **R\$ 50.421.969,05**. Destaca-se a seguir o demonstrativo dos convênios celebrados no exercício por unidade gestora:

Demonstrativo de Convênios celebrados por unidade gestora		
Unidade Gestora	Valor Empenhado	Valor Pago
Secretaria das Cidades e Desenvolvimento Urbano	2.822.847,31	2.822.847,31
Secretaria de Estado da Agricultura e Pecuária	575.000,00	505.000,00
Secretaria de Estado da Cultura	30.167.645,81	29.867.645,81
Gerência de Inclusão Socioprodutiva	2.692.000,99	1.507.514,05
Secretaria de Estado da Educação	3.274.443,03	3.274.443,03
Fundo Estadual da Saúde (Unidade Central)	2.228.714,00	2.228.714,00
Fundo Estadual de Desenvolvimento Industrial do Maranhão	645.850,00	645.850,00
Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação	200.000,00	200.000,00
Secretaria de Estado de Esporte e Lazer	1.960.300,00	1.960.300,00
Secretaria de Estado do Trabalho e Economia Solidária	360.500,00	0,00
Secretaria de Estado da Infraestrutura	8.009.231,21	5.851.260,51
Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular	25.905,00	25.905,00
Encargos Financeiros	532.489,34	532.489,34
Secretaria de Estado da Agricultura Familiar	1.000.000,00	1.000.000,00
TOTAL	54.494.926,69	50.421.969,05

FONTE:

Conforme analisado, os órgãos que se destacam como os que mais concederam recursos mediante convênios foram a Secretaria de Estado da Cultura (R\$ 30.167.645,81), a Secretaria de Estado da Infraestrutura (R\$ 8.009.231,21), e a Secretaria de Educação (R\$ 3.274.443,03).

Considerando o exercício 2015, onde o Governo do Estado celebrou convênios no montante de R\$ 75.657.671,99, se observa uma sensível diminuição deste tipo de transferência de recursos, de modo que no exercício de 2016 a redução foi da ordem de 27,97% (vinte e sete inteiros e noventa e sete centésimos por cento).

5.3.4 – Subvenções, auxílios e contribuições concedidos

O art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal define como transferências voluntárias as entregas de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema único de Saúde.

A Portaria Interministerial 163, de 04 de maio de 2001, define como elemento de despesas:

41 – Contribuições: Despesas às quais não corresponda contraprestação direta em bens e serviços e não seja reembolsável pelo receptor, bem como as destinadas a atender a despesas de manutenção de outras entidades de direito público ou privado, observado, respectivamente, o disposto nos arts. 25 e 26 da Lei Complementar n.º. 101, de 2000.

42 – Auxílios: Despesas destinadas a atender a despesas de investimentos ou inversões financeiras de outras esferas de governo ou de entidades privadas sem fins lucrativos, observado, respectivamente, o disposto nos arts. 25 e 26 da Lei Complementar n.º. 101, de 2000.

43 – Subvenções Sociais: Cobertura de despesas de instituições privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa, de acordo com os arts. 16, parágrafo único, e 17 da Lei no 4.320, de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar n.º 101, de 2000.

Em atendimento a Instrução Normativa do TCE n.º 12/2006 que determina o encaminhamento do demonstrativo das subvenções, auxílio e contribuições concedidos no período, a Administração Pública Estadual obedecendo ao ato normativo enviou a relação de todos os beneficiários por órgão concessor.

Foi observado que as concessões das subvenções, auxílios e contribuições foram realizadas mediante leis autorizadoras, data da aprovação pelo ordenador da despesa, nome e endereço do dirigente da entidade beneficiada, conforme demonstrativo abaixo transcrito:

Demonstrativo das Subvenções, Auxílios e Contribuições – 2016		
Unidade Gestora	Valor Empenhado	Valor Liquidado
Tribunal de Contas do Estado do Maranhão – TCE	986.642,24	986.642,24
Secretaria de Estado da Cultura e Turismo	6.356.048,81	6.356.048,81
Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social	540.000,00	360.000,00
Secretaria de Estado da Educação	51.120.020,83	51.120.020,83
Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais	246.649,78	246.649,78
Fundo Estadual de Saúde (FES)	12.182.370,25	11.717.810,02
Fundo Estadual de Desenvolvimento Industrial do Maranhão	645.850,00	645.850,00
Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação	200.000,00	200.000,00
Secretaria de Estado do Esporte e Lazer	1.350.000,00	1.350.000,00
Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular	2.522.051,31	2.522.051,31
Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente	2.122.750,55	2.122.750,55
Secretaria de Estado da Administração Penitenciária	4.429.755,23	4.429.755,23
Secretaria de Estado da Agricultura Familiar	2.576.030,00	2.576.030,00
TOTAL	85.278.169,00	84.633.608,77

FONTE: arquivo digital nº 1.19.00 – Demonstrativo das subvenções, auxílios e contribuições

No demonstrativo acima observa-se que o valor das despesas realizadas a título de subvenções, auxílios e contribuições importam no total de R\$ 85.278.169,00 (oitenta e cinco milhões, duzentos e setenta e oito mil, cento e sessenta e nove reais), representando um percentual 0,54% (cinquenta e quatro centésimos por cento) da receita total do exercício financeiro de 2016.

Observa-se ainda que as unidades gestoras que mais concederam subvenções, auxílios e contribuições durante esse exercício, foram a Secretaria de Estado da Educação (R\$ 51.120.020,83), seguida do Fundo Estadual de Saúde (R\$ 12.182.370,25) e da Secretaria de Estado da Cultura e Turismo (R\$ 6.356.048,81).

Considerando a despesa realizada do Estado, o valor despendido com Subvenções, auxílios e contribuições representa 1,67% do total (R\$ 13.657.393.710).

5.3.5 – Precatórios Judiciais

A disciplina Constitucional acerca de precatórios está insculpida no art. 100 da Constituição Federal de 1988, in verbis:

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

Por meio da Emenda Constitucional 62, de 9/12/09, foi disciplinado regime especial para pagamento de precatórios para os entes da federação que estivessem em mora na quitação de precatório vencidos.

O Estado do Maranhão não aderiu ao regime especial de pagamento de precatórios criado pela EC 62. Assim, os pagamentos de precatórios do Estado devem observar integralmente o rito estabelecido no artigo 100 da Constituição Federal, ou seja, inscrever no orçamento e honrar os precatórios no ano seguinte, conforme preceito do § 5º do citado artigo:

§ 5º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

Na Lei Orçamentária para o exercício de 2016 o Governo do Estado consignou ao Poder Judiciário a importância de R\$ 292.482.026,00 (duzentos e noventa e dois milhões, quatrocentos e oitenta e dois mil, vinte e seis reais), para pagamento de precatórios. Durante o exercício financeiro de 2016 foi empenhado o valor de R\$ 296.168.733,95 (duzentos e noventa e seis milhões, cento e sessenta e oito mil, setecentos e trinta e três reais e noventa e cinco centavos) e liquidado a importância de R\$ 295.986.228,87 (duzentos e noventa e cinco milhões, novecentos e oitenta e seis mil, duzentos e vinte e oito reais e oitenta e sete centavos), distribuídos entre as entidades de direito público (Arquivo 1.03.00.e – valores dos precatórios judiciais).

Inicialmente foi constatada uma diferença nas despesas empenhadas/pagas a título de precatórios judiciais, no entanto tal diferença foi totalmente esclarecida na manifestação prévia e o quadro a seguir representa a situação da dívida de precatórios do Estado relativo aos anos de 2012 a 2016:

Dívida com precatórios – Saldo para o exercício de 2016	
Precatórios vencidos e não pagos (valores sem atualização financeira)	Valores – R\$
Relativos ao exercício de 2012	66.457.103,92
Relativos ao exercício de 2013	123.360.773,02
Relativos ao exercício de 2014	288.082.695,83
Relativos ao exercício de 2015	295.960.264,19
Relativos ao exercício de 2016	223.769.546,08
Relativos ao exercício de 2015 (TRT 16ª Região)	52.717,00
Relativos ao exercício de 2016 (TRT 16ª Região)	5.093.236,30
Saldo em 31/12/2016	1.002.776.336,34
Precatórios não vencidos	Valores – R\$
Inscritos para 2017 (TJ/MA)	257.476.650,72
Inscritos para 2017 (TRT/MA)	4.735.859,91
Saldo	262.212.510,63
TOTAL DA DÍVIDA COM PRECATÓRIOS	1.264.988.846,97

FONTE: Relatório de Informação Técnica nº 9571/2017, item 3.6.2.

Chama-se atenção neste momento que o Estado do Maranhão vem reiteradamente descumprido suas obrigações com precatórios, uma vez que deixa de pagá-los, de forma integral, no ano subsequente à sua inscrição.

O Estado do Maranhão durante vários anos têm postergado o pagamento das dívidas inscritas em precatórios e muito embora o quadro acima demonstre o valor da dívida, destaca-se que para o exercício de 2017 o Governo reservou o valor de R\$ 212.311.438,00 (duzentos e doze milhões, trezentos e onze mil, quatrocentos e trinta e oito reais) para atender a Ação 0902.20000 (cumprimento de Sentença judicial) do ao programa orçamentário nº 0499 – Operações Especiais, assim como faz-se necessário destacar que no corrente exercício (2016) os valores pagos a títulos de precatórios corresponderam a três vezes mais que o valor pago no exercício de 2015.

Alerta-se o fato de que com o advento da Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro de 2016, restou alterado os arts. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, postergando para 31 de dezembro de 2020, o prazo para pagamento dos precatórios pelos entes da federação que em 25 de março de 2015 se encontravam em mora no pagamento, o que retira desta ocorrência a irregularidade, no entanto, cabe destacar que, mesmo com a nova prorrogação do prazo para pagamento da mora de precatórios, concedida pela vigência da Emenda Constitucional nº 99/2017, torna-se necessário que o Governo continue mantendo o esforço para o pagamento desta dívida.

Merece destaque que o Estado, no exercício de 2016 realizou pagamento de precatórios no montante de R\$ 295.986.228,87 (duzentos e noventa e cinco milhões, novecentos e oitenta e seis mil, duzentos e vinte e oito reais e oitenta e sete centavos), não podendo a atual gestão ser responsabilizada pelo não cumprimento integral dos precatórios no aludido período, eis que tais descumprimentos deram-se na gestão anterior. No que se refere ao exercício de 2016, cumpre salientar que a atual gestão herdou um considerável volume de dívidas judiciais (precatórios), sem falar que a maioria dos Estados vem tendo dificuldades com o pagamento de dívidas com precatórios, face a queda da arrecadação e da capacidade financeira, principalmente nos últimos anos, por conta da grave crise econômica que o país enfrenta, o que tem prejudicado o cumprimento integral do passivo judiciário.

Embora haja o dever constitucional da quitação dos precatórios, com sua previsão orçamentária em cada exercício, há também que se considerar a conjuntura econômica e a capacidade financeira do Estado, de modo a não prejudicar sua as políticas sociais e o seu equilíbrio fiscal.

5.3.6 – Restos a pagar

O art. 36, caput, da Lei Federal nº 4.320/64 classifica em Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro do exercício financeiro de origem, distinguindo-as em despesas processadas e não processadas.

Restos a Pagar Processados são as despesas empenhadas, cujas obrigações foram executadas pelos terceiros contratados, prontas para pagamento, em virtude de direito líquido e certo adquirido pelo credor.

Restos a Pagar não Processados, por sua vez, são obrigações que se encontram a executar ou em execução em face de implemento da condição, não existindo ainda o direito líquido e certo do credor ao pagamento.

Em geral, os Restos a Pagar representam compromissos financeiros (dívidas) de curto prazo, pois devem ser pagos durante o exercício seguinte.

Restou demonstrado ao longo da instrução processual que a dívida de curto prazo, inscrita em Restos a Pagar em 31.12.2016, foi da ordem de R\$ 2.853.818,85 (dois milhões, oitocentos e cinquenta e três mil, oitocentos e dezoito reais e oitenta e cinco centavos), integralmente oriundo da Secretaria de Estado da Infraestrutura, sendo:

Restos a Pagar não processados			
Secretaria de Estado da Infraestrutura			
Data	Credor	Valor Pago	Saldo a Pagar
03/12/15	Construserv Empreendimentos e Construções Ltda	0,00	920.212,72
03/12/15		0,00	1.933.606,13
TOTAL		0,00	2.853.818,85

FONTE: Arquivo 1.22.00 – Relação dos Restos a pagar

5.3.7 – Empenhos Estornados

Em atendimento ao disposto no item 16 do anexo I da IN-TCE 12/05, foi enviado o Relatório de Empenhos Estornados e Liquidados no último bimestre do exercício de 2016 e da mesma forma que no exercício anterior, o relatório não veio acompanhado da devida justificativa para os estornos e que para melhor clareza, transcreve-se o quadro de detalhamento dos empenhos estornados por Poder/Órgão em comparação com os dois exercícios imediatamente anteriores.

Empenhos Estornados por Poder/Órgão				
PODER/ÓRGÃO	2014 (a)	2015 (b)	2016 (c)	% (c/b)
Poder Executivo	798.089.691,68	227.186.074,20	1.026.629.454,47	351,89%
Assembleia Legislativa	20.054.323,15	2.280.908,43	3.435.402,83	50,62%
Fundo Especial do Legislativo	1.012.787,84	8.820,00	0,00	-100,00%
Tribunal de Contas do Estado do Maranhão	710.905,26	458.582,43	2.829.372,37	516,98%
Fundo de Modernização do Tribunal de Contas	4.509.958,49	1.178,04	128.453,11	10803,97%
Tribunal de Justiça	9.387.127,23	7.709.996,04	1.322.521,90	-82,85%
Fundo Esp. de Modernização e Aparelhamento do Judiciário	6.997.565,39	2.888.113,50	49.475,86	-98,29%
Fundo Esp. da Escola Superior da Magistratura	12.772,00	6.746,61	27.435,01	306,65%
Fundo Especial das Serventias Registro Civil	239,60	4.825,20	0,00	-100,00%
Procuradoria-Geral de Justiça	4.451.915,09	3.573.188,16	1.489.650,94	-58,31%
Fundo Especial do Ministério Público Estadual	0,00	609.118,97	93.973,01	-84,57%
Defensoria Pública do Estado do Maranhão	784.841,81	562.338,97	6.068.393,42	979,13%
Procuradoria-Geral do Estado	2.311.409,49	1.056.175,89	14.345.417,64	1258,24%
TOTAL	848.323.537,03	246.346.066,44	1.056.419.550,56	328,84%

FONTE: Arquivo 1.16.00 – Relação dos Restos a pagar

Convém destacar que ao longo do exercício anterior ocorreu um aumento considerável no estorno de empenhos. A título de comparação, e em relação ao exercício de 2015 a variação foi da ordem de 328,84% (trezentos e vinte e oito inteiros e oitenta e quatro centésimos por cento), passando de R\$ 246.346.066,44 para R\$ 1.056.419.550,56, como salientado no quadro anterior.

Registre-se a necessidade dos estornos serem justificados, pois é irregularidade a prática de estornar empenhos no exercício para posterior reempenho no exercício seguinte. Tal procedimento subestima o déficit público, fazendo com que as demonstrações contábeis não evidenciem o real resultado do exercício orçamentário.

5.3.8 – Saldos Financeiros

O saldo financeiro disponível demonstrado no Balanço Financeiro é de R\$ 3.089.120.528,54 (três bilhões, oitenta e nove milhões, cento e vinte mil, quinhentos e e vinte e oito reais e cinquenta e quatro centavos), não existindo valores em espécie no caixa do Estado.

6. SERVIÇOS DE TERCEIROS

O Tribunal de Contas do Estado exige que a prestação de contas anual do Governador do Estado seja instruída com o instrumento normativo (Lei ou Decreto) que estabelece os serviços passíveis de terceirização (IN TCE/MA nº 12/2005, art. 5, Anexo I, item nº 35), o qual deve ser apresentado por meio de mídia em formato eletrônico, devendo os serviços passíveis de terceirização constarem discriminados no arquivo digital nº 1.35.00 da prestação de contas.

Restou demonstrado ao longo da instrução processual a inexistência de Lei ou de ato normativo estadual que especifique os casos passíveis de terceirização. (arquivo digital: 1.35.00 – Lei estadual que estabelece os serviços passíveis de terceirização.pdf), no entanto foram terceirizados serviços conforme demonstrados a seguir:

Serviços Terceirizados por Secretaria/Órgãos no exercício de 2016		
Secretaria/Órgão	Serviços Terceirizados	Valor
Viva Cidadão	Vigilância	3.399.098,47
	Limpeza	2.536.469,50
	Recepção	264.037,28
IMESC	Limpeza	34.739,60
Tribunal de Justiça	Serviços de Informática	209.553,90
Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento	Limpeza	131.881,83
Secretaria de Estado da Fazenda	Limpeza	1.080.923,00
Secretaria de Estado da Segurança Pública	Limpeza e serviços diversos	45.068.263,94
Secretaria de Estado do Esporte e Lazer	Serviço de manutenção de gramado	1.024.955,91
Agência Estadual de Defesa Agropecuária	Limpeza	24.137,25
Tribunal de Contas do Estado do Maranhão	Limpeza, vigilância e copeiragem	149.154,52
TOTAL		53.923.215,20

FONTE: Arquivo digital: 1.35.00 – Lei estadual que estabelece os serviços passíveis de terceirização.pdf

7. GESTÃO PATRIMONIAL

O controle da gestão do patrimônio público, discriminado na Lei de Responsabilidade Fiscal, está previsto nos arts. 43 a 46, que disciplina:

- Que as **disponibilidades de caixa** – no âmbito dos Estados, Distrito Federal, Municípios, órgãos, entidades e controladas – sejam depositadas em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei. Coibindo a aplicação das disponibilidades previdenciárias em títulos da dívida pública, ações e outros papéis de empresas controladas pelo ente respectivo, e tampouco em empréstimos de qualquer natureza aos segurados, ao Poder Público e controladas, atentando ao disciplinamento específico para a aplicação financeira das disponibilidades de caixa dos regimes de previdência.
- Que a **receita de capital derivada da alienação** de bens e direitos que integram o patrimônio público não pode ser aplicada para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinado por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.
- Que a lei orçamentária e as de créditos adicionais só poderão incluir **novos projetos** após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, com a devida remissão aos termos da LDO.

- Que será nulo de pleno direito **ato de desapropriação** de imóvel urbano expedido sem o atendimento do disposto no § 3º do art. 182 da Constituição Federal, ou prévio depósito judicial do valor da indenização.

Durante o exercício de 2016 o Governo do Estado, através de suas secretarias, órgãos e empresas, empenhou o montante de R\$ 150.559.384,46 (cento e cinquenta milhões, quinhentos e cinquenta e nove mil, trezentos e oitenta e quatro reais e quarenta e seis centavos) e liquidou o montante de R\$ 137.068.396,30 (cento e trinta e sete milhões, sessenta e oito mil, trezentos e noventa e seis reais e trinta centavos), com reformas, ampliações, adaptações e melhorias.

Com relação a despesas com imóveis adquiridos ou construídos no exercício, o Governo do Estado empenhou o montante de R\$ 982.687.461,90 (novecentos e oitenta e dois milhões seiscentos e oitenta e sete mil, quatrocentos e sessenta e um reais e noventa centavos), liquidando a importância de R\$ 772.669.829,20 (setecentos e setenta e sete milhões, seiscentos e sessenta e nove mil, oitocentos e vinte e nove reais e vinte centavos).

Em resumo, evidencia-se um crescimento das despesas de capital concernentes as reformas, ampliações, adaptações, melhorias e construções, assim como aquisições de bens Imóveis, no exercício de 2016 em relação ao exercício de 2015, destacando um aumento de 39,58% (trinta e nove inteiros e cinquenta e oito centésimos por cento), representando um montante de R\$ 1.133.246.846,35 (um bilhão, cento e trinta e três milhões, duzentos e quarenta e seis mil, oitocentos e quarenta e seis reais e trinta e cinco centavos).

No tocante as metas físicas dos projetos e das atividades para o exercício financeiro de 2016, constam no relatório apresentado pelo Governo do Estado, trezentos e noventa e cinco ações (395), das quais trinta e uma (31) são operações especiais, oitenta e quatro são projetos (84) e duzentos e oitenta e três são atividades (283).

Convém destacar que dos trezentos e noventa e cinco (395) projetos relacionados pelo Governo, cem (100) não apresentaram movimentação de aplicação de recursos, inobstante terem orçamento autorizado. Calha ainda destacar também que especificamente em relação aos oitenta e quatro projetos (84) previstos no orçamento, trinta e dois não foram executados (32) e dezoito (18) tiveram execução entre 71% e 100% da dotação atualizada, assim determina o art. 45, da Lei Complementar nº 101/2000, que o Ente só poderá incluir novos projetos em seu orçamento após o cumprimento dos projetos em andamento e das despesas de conservação do patrimônio público.

Nessa perspectiva o Tribunal de Contas da União proferiu o Acórdão nº 1043/2017, objeto de uma auditoria que teve a participação de auditores do Tribunal de Contas do Maranhão, que concluiu que apesar do Governo do Estado ter apresentado documentos informando os projetos e as despesas de conservação, tais documentos não atendem ao determinado no art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que não discriminam os projetos novos dos projetos em andamento, além disso a Lei Orçamentária Anual não dispõe de rubricas ou anexos específicos tratando destes projetos ou de despesas com conservação do patrimônio, restando prejudicado controle e a verificação de que os projetos novos não trarão impacto negativos na conclusão dos projetos em andamento.

8. GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

A LRF, capítulo VII, define a dívida pública e estabelece seus limites, a forma de recondução da dívida a seus limites, regras para as operações de créditos e vedações e enfatiza o controle do nível de endividamento dos entes públicos, dispondo no inciso III do § 1º do art. 32, sobre a observância dos limites fixados pelo Senado Federal.

8.1 – DÍVIDA CONSOLIDADA OU FUNDADA

A LRF no art. 29, inciso I, define dívida pública consolidada ou fundada como o montante total apurado sem duplicidade das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses.

De acordo com o artigo 105, § 4º, da Lei Federal nº 4.320/64, o Passivo Permanente compreende as dívidas fundadas e outras que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate, ou seja, compreendem as dívidas de longo prazo interna ou externa representada por títulos e contratos com instituições financeiras para atender a compromissos de exigibilidade superior a doze meses, que foram contraídos com o objetivo de atender ao desequilíbrio orçamentário ou os financiamentos de obras e serviços públicos.

Conforme dados apresentados no balanço patrimonial do exercício de 2016, o passivo não circulante alcançou o valor de R\$ 29.272.545.123,08 (vinte e nove bilhões, duzentos e setenta e dois milhões, quinhentos e quarenta e cinco mil, cento e vinte e três reais e oito centavos), correspondendo a 93,84% (noventa e três inteiros e oitenta e quatro centésimos por cento) do Passivo Real, que nesse exercício alcançou o montante de R\$ 31.193.515.847,94 (trinta e um bilhões, cento e noventa e três milhões, quinhentos e quinze mil, oitocentos e quarenta e sete reais e noventa e quatro centavos)², com destaque para conta contábil que registra as provisões a longo prazo, a qual possui saldo de R\$ 23.216.478.790,79 (vinte e três bilhões, duzentos e dezesseis milhões, quatrocentos e setenta e oito mil, setecentos e noventa reais e setenta e nove centavos), correspondendo a 79,31% (setenta e nove inteiros e trinta e um centésimos por cento) da dívida fundada.

Comparando a Dívida Fundada Interna e Externa do exercício de 2015 com o de 2014 verifica-se um aumento de 22,70% (vinte e dois inteiros e setenta centésimos por cento) do saldo da dívida, correspondendo a R\$ 1.173.905.346,20 (um bilhão, cento e setenta e três milhões, novecentos e cinco mil, trezentos e quarenta e seis reais e vinte centavos). No entanto comparando o exercício de 2016 com o exercício de 2015, verifica-se uma diminuição do estoque da dívida de 6,26% (seis inteiros e vinte e seis centésimos por cento), correspondendo a uma redução de R\$ 397.528.234,55 (trezentos e noventa e sete milhões, quinhentos e vinte e oito mil, duzentos e trinta e quatro reais e cinquenta e cinco centavos), conforme se observa no quadro a seguir destacado:

Evolução da Dívida Fundada (2014 a 2016)						
PASSIVO PERMANENTE	2014 (A)		2015 (B)		2016 (C)	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Dívida Fundada Interna	3.365.015.212,41	65,06	3.871.965.432,32	61,01	4.045.713.630,45	68,01
Dívida Fundada Externa	1.807.471.615,23	34,94	2.474.426.741,52	38,99	1.903.150.308,84	31,99
TOTAL	5.172.486.827,64	100,00	6.346.392.173,84	100,00	5.948.863.939,29	100,00
Evolução (B – A)	1.173.905.346,20	22,70				
Evolução (C – B)	-397.528.234,55	-6,26				

Analisando de forma individual a dívida fundada interna no exercício de 2016 restou majorada em R\$ 173.748.198,13 (cento e setenta e três milhões, setecentos e quarenta e oito mil, cento e noventa e oito reais e treze centavos), enquanto a Dívida Fundada Externa foi reduzida em R\$ 571.276.432,68 (quinhentos e setenta e um milhões, duzentos e setenta e seis mil, quatrocentos e trinta e dois reais e sessenta e oito centavos).

A Dívida Fundada é composta por contratos de origem interna e externa, os contratos internos têm como principal credor o BNDES, representando 63,11% (sessenta e três inteiros e onze centésimos por cento) do total da Dívida Interna. Já a Dívida Externa tem como principal credor o BANK OF AMERICA, com 96,80% (noventa e seis inteiros e oitenta centésimos por cento).

8.2 – LIMITES DO COMPROMETIMENTO ANUAL COM AMORTIZAÇÃO DOS JUROS E DEMAIS ENCARGOS DA DÍVIDA CONSOLIDADA

O Limite para os dispêndios com Amortização e Encargos da Dívida Consolidada, previsto no inciso II do art. 7º da Resolução nº. 43/2001 do Senado Federal é de 11,5% da receita corrente líquida:

Art. 7º

[...]

II – O comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativas a valores a desembolsar de operações de créditos já contratados e a contratar, não poderá exceder a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida.

§ 3º São excluídas dos limites de que trata o caput as seguintes modalidades de operações de créditos:

I –

II –

III – contratadas diretamente com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ou com agentes financeiros credenciados, no âmbito do programa de empréstimo aos Estados e ao Distrito Federal de que trata o art. 9-N da Resolução nº 2.827, de 30 de março de 2001, do Conselho Monetário Nacional (CMN), e suas alterações.

§ 8º O disposto no inciso II do caput não se aplica às operações de créditos que, na data da publicação desta Resolução estejam previstas nos Programas de Ajuste dos Estados, estabelecidos nos termos da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997.

Nesta oportunidade, destaca-se que o Senado Federal, por meio da Resolução nº 43/2001, limitou a 13% (treze inteiros por cento) da Receita Líquida Real (RLR) o desembolso financeiro máximo destinado ao pagamento de resgates, amortizações, juros e encargos da dívida interna intralimite, assim como limitou a 11,5% (onze inteiros e cinquenta centésimos por cento) o desembolso financeiro máximo destinado ao pagamento do serviço da dívida consolidada.

Observa-se que o Governo do Estado do Maranhão, ao longo do exercício de 2016, desembolsou para pagamento do serviço da dívida consolidada o montante de R\$ 940.406.372,75 (novecentos e quarenta milhões, quatrocentos e seis mil, trezentos e setenta e dois reais e setenta e cinco centavos), correspondendo a 7,54% (sete inteiros e cinquenta e quatro centésimos por cento) da Receita Corrente Líquida apurada no exercício no valor de R\$ 12.480.062.588,49 (doze bilhões, quatrocentos e oitenta milhões, sessenta e dois mil, quinhentos e oitenta e oito reais e quarenta centavos). Desse valor, destaca-se o montante de R\$ 203.386.251,14 (duzentos e três milhões, trezentos e oitenta e seis mil, duzentos e cinquenta e um reais e quatorze centavos) utilizado para pagamento do serviço da dívida interna³ (intra-limite), correspondendo a 1,97% (um inteiro e noventa e sete centésimos por cento) da Receita Líquida Real apurada no exercício que foi de R\$ 10.343.287.909,43 (dez bilhões, trezentos e quarenta e três milhões, duzentos e oitenta e sete mil, novecentos e nove reais e quarenta e três centavos).

Observa-se que, embora se trata de valores significantes, os mesmos se encontram abaixo do limite de desembolso para pagamento dos serviços das dívidas fixado pelo Senado Federal.

8.3 – LIMITE PARA COM A DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA

A dívida consolidada líquida corresponde à dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros (art. 2º, inciso V, da Resolução do Senado Federal nº. 43/2001) e não podendo exceder o teto estabelecido pelo Senado Federal (art. 7º, inciso

III).

A Resolução nº 40/2001, do Senado Federal determina que ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de sua publicação, a dívida pública consolidada dos Estados não excederá a duas vezes a Receita Corrente Líquida (art. 3º, I).

Conforme o art. 4º, no período compreendido entre a publicação dessa Resolução e o final do décimo quinto exercício financeiro a que se refere o art. 3º, o excedente em relação ao limite previsto no art. 3º apurado ao final do exercício do ano da publicação desta Resolução deverá ser reduzido, no mínimo, à proporção de 1/15 (um quinze avos) a cada exercício financeiro.

Após apuração dos valores pertinentes, a dívida consolidada líquida do Estado do Maranhão nos exercícios de 2015 e 2016 vem mantendo-se em patamares dentro do estabelecido pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal, alcançando no exercício de 2016 o percentual de 43,70% (quarenta e três inteiros e setenta centésimos por cento), encontrando-se assim dentro do limite definido no art. 3º, I, da Resolução, que é de 2 vezes (200%) a receita corrente líquida.

8.4 – DÍVIDA MOBILIÁRIA

A dívida pública mobiliária é representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios, como se observa na leitura do art. 29, inciso II, da LRF e nessa esteira, restou demonstrada na análise a ausência de emissão de títulos dessa natureza por parte do Governo do Estado do Maranhão.

8.5 – OPERAÇÕES DE CRÉDITOS

A LRF define como operação de crédito o “*compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros*” (art. 29, III, da LRF) sendo que as operações de crédito a longo prazo visam atender a desequilíbrio orçamentário ou a financiamento de obras e serviços públicos.

Para o exercício de 2016, a previsão inicial atualizada para a contratação de operações de créditos foi de R\$ 1.309.523.105,34 (um bilhão, trezentos e nove milhões, quinhentos e vinte e três mil, cento e cinco reais e trinta e quatro centavos) e o total dos ingressos com contratação de operações de crédito junto ao Tesouro Estadual foi de R\$ 561.246.099,71 (quinhentos e sessenta e um milhões, duzentos e quarenta e seis mil, noventa e nove reais e setenta e um centavos) realizados conforme quadro a seguir:

Operações de créditos realizadas no exercício de 2016	
Fonte	Valor
BNDES/PROINVESTE – Contrato de Financiamento mediante abertura de crédito nº 12.210.761/010 – Resolução CMN nº 4.109, de 05 de julho de 2012. Lei Estadual nº 9.711, de 01 de novembro de 2012.	101.094.612,32
BNDES/ESTADOS nº 12.2.1442.1 – Resolução nº 2.827/2001. Lei Estadual nº 9.711 de 01 de novembro de 2012	447.390.286,65
PROFISCO – Projeto de fortalecimento da Gestão Fiscal do Estado do Maranhão. Lei nº 8.727 de 05 de novembro de 2013	12.761.200,74
TOTAL	561.246.099,71

Destaca-se também que o Estado do Maranhão não contraiu operação de crédito por antecipação da receita ao longo do exercício de 2016.

8.6 – LIMITES E CONDIÇÕES DE AUTORIZAÇÃO RELATIVOS À REALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITOS

O controle da dívida pública e o nível de endividamento dos entes da Federação estão disciplinados no inciso III, § 1º do art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina a observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal.

As Resoluções do Senado Federal nos 40/2001 e 43/2001 dispõem, respectivamente, sobre limites de endividamento e condições para contratação de Operações de Crédito.

A Constituição Federal veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvando as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta (art. 167, III) e dessa forma, o art. 6º da Resolução nº 43/2001 dispõe que o cumprimento do limite a que se refere o inciso III do art. 167 da Constituição Federal deverá ser comprovado mediante apuração das operações de crédito e das despesas de capital, conforme os critérios definidos no art. 32, § 3º, da Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000.

A Resolução nº. 43/2001 do Senado Federal estabelece também que esse limite deverá ser verificado separadamente para o exercício anterior e o exercício corrente (art. 6º, § 1º, incisos I e II), tomando-se por base:

- No exercício anterior, as receitas de operações de crédito nele realizadas e as despesas de capital nele executadas, que no caso do Estado do Maranhão se deu da seguinte forma:

Despesa de Capital Executada em 2015 (A)	Operações de Crédito Realizada em 2015 (B)	Margem C = A - B
1.421.263.551,33	541.235.556,56	880.027.994,77

- No exercício corrente, as receitas de operações de crédito e as despesas de capital constantes da Lei Orçamentária, que no caso do Estado do Maranhão se deu da seguinte forma:

Despesa de Capital Fixada para 2016 (A)	Operações de Crédito Prevista para 2016 (B)	Margem C = A - B
2.584.314.281,00	1.050.295.944,00	1.534.018.337,00

Assim, e pelos fatos observados denota-se que o Estado do Maranhão cumpriu o limite legalmente estabelecido.

8.7 – LIMITE PARA REALIZAÇÃO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO EM RELAÇÃO À RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

A Resolução nº 43/2001 do Senado Federal observa que o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesesseis por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4º (art. 7, I, da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal).

Nessa mesma perspectiva tal resolução limita o montante da dívida consolidada ao teto estabelecido pelo Senado Federal, conforme o disposto pela Resolução que fixa o limite global para o montante da dívida consolidada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, devendo serem excluídas dos limites de que trata o caput do art. 7º, as operações de crédito contratadas pelos Estados e pelos Municípios, com a União, organismos multilaterais de crédito ou instituições oficiais federais de crédito ou de fomento, com a finalidade de financiar projetos de investimento para a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programa proposto pelo Poder Executivo Federal. (art. 7, III e § 3º, da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal).

Após a análise, verifica-se que a Administração Estadual cumpriu o limite estabelecido no inciso I do art. 7º da Resolução em comento, e que nos últimos anos o Estado do Maranhão tem mantido uma constância quanto ao limite para a realização das operações de créditos.

8.8 – CONCESSÃO DE GARANTIAS

A LRF, define concessão de garantia como sendo o compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada (art. 29, inciso IV).

A análise realizada na documentação enviada, permite informar que o Estado **cumpriu** o limite para concessões de garantias em operações de créditos, no que é estabelecido pelo art. 9º da Resolução do Senado Federal nº. 43/2001.

Dessa forma, as informações constantes no relatório técnico se coadunam com as apresentadas no Relatório de Controle Interno e com documentos apresentados sobre a dívida do Estado.

9. GESTÃO DE PESSOAL

9.1 – MARCO LEGAL

A legislação que fundamenta os gastos com pessoal no Estado do Maranhão é a seguinte:

- Lei nº 10.500, de 26/07/2016, que dispõe sobre a criação de empregos no quadro da Empresa Maranhense de Administração Portuária (EMAP);
- Lei nº 9.681, de 30/08/2012, que dispõe sobre a criação de cargos em comissão para a Secretaria de Estado da Infraestrutura e dá outras providências
- Lei nº 9.664, de 17/07/2012, que dispõe sobre o Plano Geral de Carreiras e Cargos dos Servidores da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual – PGCE, e dá outras providências;
- Lei nº 9.101, de 23/12/2009, que dispõe sobre a fixação dos vencimentos dos servidores do Grupo Ocupacional Magistério Superior;
- Lei nº 9.080, de 17/12/2009, que dispõe sobre a recomposição dos subsídios dos Cargos de Comissário de Polícia, Investigador de Polícia, Escrivão de Polícia, Perito Criminalístico Auxiliar e Agente Penitenciário;
- Lei nº 9.083, de 09/12/2009, que dispõe sobre o reajuste dos vencimentos dos servidores do Grupo Ocupacional Magistério da Educação Básica;
- Lei nº 8.369, de 29/03/2006, que dispõe sobre reajuste da remuneração dos servidores públicos estaduais civis e militares;
- Decreto nº 20.766, de 09/09/2004, que aprova os quadros de Cargos em Comissão e de Funções Gratificadas;

- Lei nº 6.950, de 10/09/1997, que dispõe sobre a criação de gratificação de Declaração Exclusiva para as categorias de servidores mencionados;
- Lei nº 6.110, de 15/08/1994, que dispõe sobre o estatuto do magistério de 1º e 2º graus do Estado do Maranhão;
- Decreto nº. 12.353, de 27/03/1992, que aprova o plano de carreiras, cargos e salários da Administração Direta, Autarquias e Fundações Estaduais, alterado pelo Decreto nº. 15.865, de 09/10/1997.

9.2 – POLÍTICA DE REMUNERAÇÃO

A remuneração dos servidores que ocupam cargos na Administração Direta, autarquias e Fundações, em sua maioria, é constituída de vencimento base e gratificações, não havendo, portanto, uma política de ajustes ou reposição de perdas salariais.

9.3 – LIMITES LEGAIS

O limite máximo da despesa com pessoal para os entes da Federação está disciplinado na Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu art. 19, estabelecendo para os Estados o percentual de 60% em relação à Receita Corrente Líquida.

O art. 20, II, da citada lei, define a repartição desse limite global para os estados, de modo que tal divisão não poderá exceder os seguintes percentuais: Poder Executivo 49,00%, Poder Legislativo (incluindo o TCE) 3,00%, Poder Judiciário 6,00%, e Ministério Público 2,00%.

Nos termos que preceitua o art. 18 da LRF, despesa com pessoal é o somatório dos gastos do ente da Federação com o pagamento destinados aos servidores ativos, inativos e pensionistas, relativos a mandatos efetivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

A despesa de pessoal líquida do Poder Executivo do Estado do Maranhão, no exercício financeiro de 2016, incluindo a administração direta e indireta totalizou um valor de R\$ 4.864.604.143,54 (quatro bilhões, oitocentos e sessenta e quatro milhões, seiscentos e quatro mil, cento e quarenta e três reais e cinquenta e quatro centavos), correspondendo a um percentual de 38,98% (trinta e oito inteiros e noventa e oito centésimos por cento) da Receita Corrente Líquida, cumprindo o que determina o art. 20, II, alínea “c”, assim como o parágrafo único do art. 22, ambos da LRF, no que concerne ao limite legal e prudencial desse tipo de despesa.

Considerando o valor da Receita Corrente Líquida apurada, no valor de R\$ 12.480.062.588,49 (doze bilhões, quatrocentos e oitenta milhões, sessenta e dois mil, quinhentos e oitenta e oito reais e quarenta e nove centavos), verificou-se que ao final do exercício financeiro de 2016, a despesa total de pessoal líquida da Administração Diretas e Indiretas, do Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, do Poder Judiciário e do Ministério Público, importou no valor de R\$ 5.985.313.441,95 (cinco bilhões, novecentos e oitenta e cinco milhões, trezentos e treze mil, quatrocentos e quarenta e um reais e noventa e cinco centavos), correspondendo a um percentual de 47,96% (quarenta e sete inteiros e noventa e seis centésimos por cento) da Receita Corrente Líquida, cumprindo assim o limite máximo de 60% fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Calha destacar que restou evidenciado na instrução processual que o índice apurado com despesas de pessoal, ainda poderia ser menor acaso o Governo do Estado do Maranhão adotasse a metodologia de cálculo inaugurada pela Decisão PL-TCE nº 1895/2002, que em resposta a uma consulta realizada pelo Exmo. Sr. Procurador-Geral de Justiça, entendeu que para o cálculo da despesa total com pessoal do Estado não seriam computados os gastos com inativos e pensionistas, ainda que por intermédio de fundo específico, custeados por recurso vinculados, devendo no entanto, serem incluindo no computo dessa despesa os gastos com inativos e pensionistas que não tenham sido lastreados por recursos vinculados, inobstante não serem utilizados na apuração dos limites específicos dos Poderes Legislativos e Judiciários, do Ministério Público e do Tribunal de Contas; e pela Decisão PL-TCE/MA nº 15/2004, que excluiu também desse limite os valores descontados dos servidores a título de imposto de renda retido na fonte (IRRF).

No entanto, segundo o Governo do Estado, a metodologia inaugurada pelas decisões do Tribunal de Contas do Estado não é consentânea com a metodologia adotada pelo Governo Federal, a qual impõe aos Estados a adoção do método constante no Manual de Demonstrativos Fiscais, de modo a se tornar compulsória a inclusão das despesas com inativo, pensionistas e os valores retidos a título de IRRF no computo da despesa líquida com pessoal.

9.4 – ADMISSÕES NO EXERCÍCIO

Na prestação de contas em análise consta documentos contendo a relação do pessoal admitido no exercício por concurso público e segregados por secretaria e/ou órgão equivalente. Todavia, a falta de organização do material disponibilizado por meio das peças digitais impossibilitou quantificar o número de pessoal admitido. Assim, registra-se a necessidade de elaboração de quadros que retrate com maior clareza o que a IN-TCE 012/2005 estabelece “Demonstrativo do quadro de pessoal admitido no exercício”.

9.5 – CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA

A contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, está amparada pela seguinte legislação:

- Lei nº 10.214, de 03/03/2015;
- Lei nº 10.206, de 24/02/2015;
- Medida Provisória nº 191, de 20/01/2015;
- Lei nº 10.094, de 03/06/2014;
- Lei nº 295, de 10/07/2007;
- Lei nº 6.915, de 11/04/1997;

- Leis nº 6.107, de 27 /07/1994;

- Decretos: nº 7.753/2002, 20.739/2004, 20.837/2004, 21.135/2005, nº 21.208/2005, nº 23.115/2007 e nº 30.628/2015.

O valor gasto com contratação por tempo determinado do Poder Executivo foi de R\$ 108.115.722,85 (cento e oito milhões, cento e quinze mil, setecentos e vinte e dois, oitenta e cinco centavos), que corresponde a 1,65% do montante da despesa total com pessoal.

9.6 – REGIME PREVIDENCIÁRIO

O sistema de seguridade social dos servidores públicos estaduais mantido pelo Estado do Maranhão, por seus Poderes, suas Autarquias e Fundações Públicas e pelos segurados obrigatórios, é constituído pelo Fundo Estadual de Pensão e Aposentadorias do Estado do Maranhão (FEPA), de natureza previdenciária, e pelo Fundo de Benefícios dos Servidores do Estado do Maranhão (FUNBEN), de natureza assistencial, bem como pelo Tesouro Estadual que arcarão com a responsabilidade pelos benefícios e serviços correspondentes definidos na Lei Complementar nº 73/2004, sendo-lhes destinados recursos próprios, inexistindo, entre os Fundos, em qualquer situação, solidariedade, subsidiariedade ou supletividade.

O regime próprio de previdência social para os servidores públicos do Estado do Maranhão foi criado pela Lei Complementar nº 073, de 04/01/2004, que visa assegurar o direito relativo à previdência social, à saúde e à assistência social de seus segurados ativos e inativos, seus dependentes e pensionistas e a Lei Complementar nº 040, de 29/12/98, que tem por finalidade reorganizar o FEPA. Ambas as leis ao longo dos anos foram alteradas pelas leis complementares de nº 114 de 19/03/08, nº 141, de 11/11/2011, de nº 147, de 17/07/2012 e de nº 166 de 09/05/2014.

De acordo com o Balanço Geral do FEPA enviado (Processo 3743/2017, arquivo digital 3.02.13), o ano de 2016 encerrou com um déficit de R\$ 159.116.833,64 (cento e cinquenta e nove milhões, cento e dezesseis mil, oitocentos e trinta e três reais e sessenta e quatro centavos), sendo arrecadado em receitas o montante de R\$ 1.723.080.574,20 e realizado despesas no valor de R\$ 1.882.197.407,84.

9.6.1 Cálculo Atuarial.

A gestão estadual encaminhou junto a sua prestação de contas o demonstrativo do cálculo atuarial do exercício, onde se verifica o relatório circunstanciado que expressa o cumprimento dos parâmetros fixados para os gastos com os benefícios decorrentes da previdência social, no entanto restou ausente, em um primeiro momento, a composição do conselho superior do FEPA, falha essa sanada no final da instrução processual em razão de constatação da informação ausente, via consulta no Diário Oficial do Estado.

9.6.2 Limites Legais.

O Sistema de Seguridade Social será custeado com recursos provenientes da arrecadação da contribuição dos segurados ativos, inativos e dos pensionistas, da contribuição dos órgãos empregadores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público.

A Lei Federal nº 9.717, de 27/11/1998, estabelece que a contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios aos respectivos regimes próprios de previdência social não poderá ser inferior ao valor da contribuição do segurado nem superior ao dobro desta contribuição.

As alíquotas de contribuição são as seguintes:

Do segurado:

11% do salário para contribuição para o FEPA

3% do salário para contribuição para o FUNBEN, observado o valor máximo de R\$ 420,00, acrescido de 1%, para cada um dos dependentes inscritos. (participação facultativa).

Dos órgãos empregadores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público:

15% do Salário para contribuição para o FEPA

3% do Salário para contribuição para o FUNBEN

Conforme demonstrado acima, observa-se o cumprimento dos limites estabelecidos na Lei Federal nº 9.717, de 27/11/1998, e Lei Complementar Estadual nº 166, de 9/05/2014, que altera e acrescenta dispositivos na Lei Complementar Estadual nº 073, de 04/02/2004, e dá outras providências.

10. GESTÃO DA EDUCAÇÃO

10.1 – MARCO LEGAL

Segundo a Constituição Federal, art. 212, e a Constituição Estadual, art. 220, o Estado é obrigado a aplicar no mínimo 25% dos recursos das Receitas de Impostos e das Transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Já o art. 60 do ADCT, alterado pela Emenda Constitucional nº. 53, de 19/12/2006, que institucionalizou o **FUNDEB** (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação), estabelece, entre outras coisas, a forma de partição dos impostos que comporão o novo Fundo, a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno, a proporção de recursos destinados ao pagamento dos profissionais do magistério.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), assim como sua composição financeira, sua distribuição, transferência, utilização, comprovação e acompanhamento, além do controle social e da fiscalização dos seus recursos estão disciplinados na Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e alterações.

O FUNDEB é um fundo de natureza contábil, que arrecada recursos dos Estados e dos Municípios, para redistribuí-los em partes proporcionais ao número de alunos matriculados no nível de ensino básico.

Para efeito de acompanhamento das aplicações dos recursos públicos na Educação e, em especial, na Educação Básica, há que se recorrer à Medida Provisória nº 339/06, que posteriormente se tornou Lei e a Portaria STN nº 48/2007.

Cumpra ainda destacar que a Lei 6.110, de 15/08/1994, publicada no Diário Oficial em 18/08/94, que estabeleceu o Estatuto do Magistério, foi alterada pelas Leis de nº. 7.885/2003 e nº. 8186/2004.

10.2 – LIMITES LEGAIS DOS GASTOS

De acordo com a norma constitucional, o ente federativo estadual deve aplicar o mínimo de 25% de suas Receitas de Impostos e Transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino e desse montante 60% deverão ser destinados ao pagamento dos profissionais do magistério.

Restou demonstrado ao longo da instrução processual que no exercício de 2016 o Governo do Estado arrecadou a título de Receita de Impostos e Transferência o montante de R\$ 11.694.843.221,00 (onze bilhões, seiscentos e noventa e quatro milhões, oitocentos e quarenta e três mil, duzentos e vinte e um reais).

Dessa forma e face ao montante arrecadado com impostos e transferências o Estado do Maranhão deveria aplicar, no mínimo, R\$ 2.852.698.343,50 (dois bilhões, oitocentos e cinquenta e dois milhões, seiscentos e noventa e oito mil, trezentos e quarenta e três reais e cinquenta centavos) na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)

Destaca-se ainda na instrução processual que o Estado do Maranhão recebeu receitas a título de transferências multigovernamentais (FUNDEB) em um montante equivalente a R\$ 1.371.207.638,00 (um bilhão, trezentos e setenta e um milhões, duzentos e sete mil, seiscentos e trinta e oito reais), o que lhe impõe um gasto mínimo no montante de R\$ 822.724.582,80 (oitocentos e vinte e dois milhões, setecentos e vinte e quatro mil, quinhentos e oitenta e dois reais e oitenta centavos) em ações de valorização dos profissionais do magistério.

Sendo esses os valores mínimos legais exigidos, denota-se que no exercício de 2016 o Governo do Estado aplicou o equivalente a R\$ 2.996.501.749,26 (dois bilhões, novecentos e noventa e seis milhões, quinhentos e um mil, setecentos e quarenta e nove reais e vinte e seis centavos) em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), correspondendo a 25,62% (vinte e cinco inteiros e sessenta e dois centésimos por cento) da receita de impostos e transferências, cumprindo, nesses termos, a exigência de aplicação mínima de 25,00% (vinte e cinco inteiros por cento) com a função Educação.

Nesta mesma testilha, destaca-se um gasto de R\$ 1.298.691.435,84 (um bilhão, duzentos e noventa e oito milhões, seiscentos e noventa e um mil, quatrocentos e trinta e cinco reais e oitenta e quatro centavos) em ações de valorização dos profissionais do magistério, representando um percentual de 94,71% (noventa e quatro inteiros e setenta e um centésimos por cento) dos recursos recebidos a título de transferências multigovernamentais (FUNDEB), cumprindo também a determinação de aplicar o mínimo de 60% dos recursos do Fundo nesse tipo de ação.

Os valores apresentados na função Educação referem-se a despesas empenhadas. A conta bancária da Educação deixou um saldo de R\$ 87.595.266,75 (Balanço Financeiro da Sec. de Educação Proc. 3581/2015) e, considerando que o valor de Restos a Pagar foi de R\$ 107.430.612,72, (Processados R\$ 37.085.769,35, e Não Processados R\$ 70.344.843,37, arquivo 3.01.08), conclui-se que a disponibilidade financeira deixada na conta Educação é insuficiente para cumprir as obrigações empenhadas.

Em relação ao exercício de 2015, as despesas com a MDE e com a valorização dos profissionais da educação vinculados ao FUNDEB tiveram, respectivamente, um crescimento de 8,31% (oito inteiros e trinta e um centavos por cento) e de 1,15% (um inteiro e quinze centésimos por cento).

Analisando-se todas as despesas envolvidas com Educação, verifica-se que a Administração Geral comprometeu 18,26% (dezoito inteiros e vinte e seis centésimos por cento) do total das despesas; a perda com o FUNDEB comprometeu 28,34% (vinte e oito inteiros e trinta e quatro centésimos por cento) da despesa referida; o Ensino Fundamental representou 16,08% (dezesseis inteiros e oito centésimos por cento), o Ensino Médio 36,55% (trinta e seis inteiros e cinquenta e cinco centésimos por cento); o Ensino Superior com 2,36% (dois inteiros e trinta e seis centésimos por cento).

A legislação exige que os gastos com profissionais do magistério estejam vinculados com a Receita do FUNDEB, de modo a não se aplicar menos de 60% desta, entretanto e de forma ilustrativa, é possível fazer uma comparação entre o total da Despesa com Educação (não se incluindo as perdas com a contribuição do Estado ao Fundo, já que se pretende checar os recursos efetivamente aplicados), com o gasto efetivo com professores, com o gasto efetivo com os profissionais do magistério e nesse sentido se gastou um percentual de 43,34% (quarenta e três inteiros e trinta e quatro centésimos por cento) das despesas totais com a Educação.

10.3 – DESEMPENHO ALCANÇADO

O gestor apresentou relatório educacional do exercício de 2016 (arquivo digital 1.37.01), integrado pelo demonstrativo de metas e seus principais indicadores.

Destaca-se, que ao longo da instrução processual tal relatório demonstrou os dados sobre a execução orçamentária das ações e indicadores, entretanto restou ausente a análise ou justificativa para o baixo desempenho de algumas ações, por efeito a ação *ciência pesquisa e aplicação de tecnologias (4815)* que não foi executada e as ações relacionadas à *formação continuada no ensino fundamental (4738)* e *no ensino médio (4729)* as quais tiveram um desempenho abaixo do esperado para o exercício, alcançando, respectivamente, um percentual de execução de somente 26% (vinte e seis inteiros por cento) e 33% (trinta e três inteiros por cento).

Ressalta-se que conforme apresentado no Relatório de gestão de educação Estadual, a ênfase seria o programa *Escola Digna4*, todavia o que se verificou foi que tais metas não se confirmaram. Os programas de ampliação e modernização da rede física, tanto do Ensino fundamental (3254), quanto do Ensino médio (3255) tiveram baixíssimo desempenho, atingindo, respectivamente, uma execução de 8,10% (oito inteiros e dez centésimos por cento) e 7,30% (sete inteiros e trinta centésimos por cento) em relação à meta planejada.

Finalmente, restou observado na instrução processual que em relação ao número de alunos matriculados na rede de ensino estadual, o comparativo entre os exercícios de 2015 e 2016 demonstrou que o único dado positivo se deu no acréscimo de 50% no índice de alunos matriculados no ensino infantil, conforme bem ilustrado no quadro a seguir:

Evolução das matrículas na rede pública estadual de ensino 2013 a 2016					
Nível/Modalidade	2013	2014	2015	2016	Evolução 2015 a 2016
Educação Infantil	75	104	116	174	50,00%
Educação Fundamental	78.519	63.272	55.569	34.889	-37,21%
Ensino Médio	274.639	278.712	279.702	266.496	-4,72%
Ensino Especial	491	475	358	269	-24,86%
Educação de Jovens e Adultos	31.254	28.663	27.835	26.296	-5,53%
Educação Profissionalizante de nível técnico	0	0	1.549	2.480	60,10%
TOTAL	384.978	371.226	365.129	330.604	-9,46%
Varição em relação ao ano anterior		-3,57%	-1,64%	-9,46%	

A série histórica de 2013 a 2016 evidenciou um constante decréscimo das matrículas na rede pública estadual, em especial as matrículas no ensino fundamental e especial.

Certo é que ao longo da instrução do processo restou demonstrada a deficiência na execução das metas estabelecidas, o que poderia ser previamente identificado, acaso o Governo tivesse executada a avaliação bianual estabelecida na Lei nº 10.099/2014, a qual criou o Plano Estadual de Educação do Estado do Maranhão, que tem como objetivo apresentar recomendações aos municípios, de acordo com suas competências e definir metas e estratégias para o desenvolvimento da Educação no Estado.

Finalmente e inobstante a ocorrência relativa à fragilidade do relatório de metas educacionais, reconhecida pelo próprio Governo (item 8.3.a, do RIT nº 9571/2017) e a ocorrência inerente à não comprovação das ações estratégicas de acompanhamento de seminários municipais, regionais e audiências públicas sob a coordenação do Fórum Estadual de Educação (item 8.3.b, do RIT nº 9571/2017), considero que tais ocorrências são típicas das contas de gestão, não devendo serem afeitas às Contas de Governo, razão pela qual as afasto neste voto.

Por outra esfera, a Constituição do Estado do Maranhão atribui a vinculação de receitas orçamentárias à promoção e incentivo do desenvolvimento científico, à pesquisa e à capacitação tecnológica, devendo pois, ser entregue à Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA) o percentual correspondente a meio por cento de sua receita anual (art. 234, § 6º, Constituição do Estado do Maranhão).

Nesse sentido calha esclarecer que a receita base para vinculação da política de promoção, incentivo do desenvolvimento científico e capacitação tecnológica é o montante de R\$ 17.126.401.614,00 (dezessete bilhões, cento e vinte e seis milhões, quatrocentos e um mil, seiscentos e quatorze reais)⁵, o que no exercício de 2016 importaria em uma aplicação de R\$ 85.632.008,07 (oitenta e cinco milhões, seiscentos e trinta e dois mil, oito reais e sete centavos), no entanto ocorreu uma aplicação de R\$ 41.385.357,03 (quarenta e um milhões, trezentos e oitenta e cinco mil, trezentos e cinquenta e sete reais e três centavos), valor esse que se encontra abaixo do mínimo exigido na Constituição Estadual.

Diante destas constatações é enfaticamente recomendado que o governo realize a avaliação do Plano de Execução de Educação do Estado do Maranhão, como determinado pela Lei Estadual nº 10.099/2014, assim como faça cumprir o comando capitulado no art. 234, § 6º, da Constituição do Estado do Maranhão.

11. GESTÃO DA SAÚDE.

11.1 – Marco Legal.

A Constituição Federal de 1988, com o objetivo de tornar as políticas públicas mais eficazes, promoveu inúmeras modificações na forma de implementá-las.

Primeiro estabeleceu que o desenvolvimento das políticas sociais é obrigação e competência de todos os entes federados, cabendo à União, na maioria dos casos, a instituição de regras gerais e aos demais entes o planejamento e a execução de acordo com a realidade local. Em seguida, o legislador criou mecanismos de participação da comunidade nas decisões e acompanhamento destas políticas.

Dessa forma, a descentralização e a obrigatoriedade da participação da comunidade permitem uma maior atuação do Poder Público na esfera local e possibilita que as soluções para os problemas sejam mais próximas da realidade.

Essas modificações podem ser sentidas principalmente na área da SAÚDE, que, ao ser integrada à Seguridade Social, passou a ter garantia universal, conforme dispõe o art. 196 da Constituição Federal, verbis:

“ A Saúde é direito de todos e dever do estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”

O art. 198 da Constituição estabelece que os serviços de saúde devam ser prestados de forma hierarquizada e regionalizada, através do sistema único, que deve atender às diretrizes da descentralização, integralidade de atendimento e participação social.

As competências deste sistema único estão elencadas no artigo 200, sendo regulamentado pela Lei 8.080, de 19.09.1990, Lei Orgânica da Saúde.

O Sistema Único de Saúde é definido como um conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgão e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público.

Além dos dispositivos constitucionais que disciplinam a matéria, diversos são os instrumentos legais que a incorporam e criam condições de viabilização plena do direito à saúde. Nesse sentido destacam-se: a Lei Orgânica da Saúde (Lei 8.080/90) e a Lei 8.142/90, o Decreto 99.438/90, as Normas Operacionais Básicas (NOB's), editadas em 1991, 1993, 1996 e as Normas Operacionais de Assistência à Saúde (NOA's) de 2001 e 2002.

A Lei 8.142, de 28.12.1990, define a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde e as regras para transferências intergovernamentais.

Quanto à participação da comunidade, a lei determina que cada esfera de governo deva ter duas instâncias colegiadas para tratar da Saúde:

- **Conferência da Saúde:** Colegiado de caráter transitório que deverá se reunir de 4 em 4 anos com o objetivo de avaliar a situação da saúde e propor diretrizes para a formulação das políticas de saúde na esfera governamental correspondente.
- **Conselho de Saúde:** Colegiado de caráter permanente e deliberativo, composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, com a função de propor estratégias e exercer o controle da execução das políticas formuladas pela Conferência de Saúde, inclusive o controle econômico e financeiro, sendo que suas decisões deverão ser homologadas pelo chefe do poder constituído em cada esfera de governo.

Quanto aos recursos, essa mesma lei determina que eles devam ser repassados pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), de forma regular e automática, sendo necessário para seu recebimento que os Municípios, Estados e Distrito Federal possuam:

- Fundo de Saúde;
- Conselho de Saúde, com composição paritária de acordo com o Decreto nº 99.438, de 7 de agosto de 1990;
- Plano de saúde;
- Relatórios de gestão que permitam o controle de que trata o § 4º do art. 33 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990;
- Contrapartida de recursos para a saúde no respectivo orçamento;
- Comissão de elaboração do Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS), previsto o prazo de dois anos para sua implantação.

Além desses recursos, a Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, acrescentou ao art. 198 o parágrafo 2º, estabelecendo uma vinculação mínima de aplicação dos recursos de impostos e transferências em ações e serviços de saúde por esfera de governo. Essa EC também acrescentou ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) o art. 77, que em seu § 3º, estabelece:

[...] os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal [...]

No Estado do Maranhão, a Gestão da Saúde está atualmente vinculada à Secretaria de Estado da Saúde, que tem sob a sua subordinação o Fundo Estadual de Saúde, instituído pela Lei 5.637, de 26.01.1993.

O Conselho Estadual de Saúde foi criado pela Lei 7.528, de 30.06.2000. Em 2004, após cumprir as exigências da NOB 01/96, o Estado do Maranhão foi habilitado pelo Conselho Nacional de Saúde na modalidade de Gestão Plena do Sistema Estadual, o que proporcionou um aumento nos recursos e mudanças na forma de repasse dos mesmos. Ao Estado, cabem as funções de organizar, normatizar e regular o Sistema Estadual de Saúde e aos municípios, a execução de ações de média e alta complexidade. O Estado executa diretamente as ações de média e alta complexidade, e, eventualmente, assume a execução de ações em caráter complementar e temporário com os municípios.

A Lei Orgânica de Saúde estabelece como instrumento de planejamento obrigatório o Relatório de Gestão, que deve demonstrar a situação encontrada, as ações realizadas e o resultado alcançado.

O Governo do Estado, através da Secretaria de Estado da Saúde, apresentou:

- Plano Estadual de Saúde 2016-2019 e o anexo do Plano de Trabalho do PPA 2016-2019 (Arquivo 1.040.01);

- Relatório de Gestão da Secretaria Estadual de Saúde – período de janeiro a dezembro de 2016 (Arquivo 1.40.01);
- Cópia da Lei Estadual n.º 5.637, de 26/01/1993, que instituiu o Fundo Estadual de Saúde – FES (Arquivo 1.40.02);
- Cópia de publicação no D.O.E. do Decreto n.º 20.765 de 09/09/2004, que regulamenta a Lei n.º 5.637/1993, que instituiu o FES (Arquivo 1.40.02);
- Cópia da lei n.º 7.528, de 30/06/2000, que criou o Conselho Estadual de Saúde – CES (Arquivo 1.40.03);
- Lista de Conselheiros (Arquivo 1.40.04);
- Cópia do Relatório da 2ª reunião da Comissão Técnica de Acompanhamento das Ações de Serviços de Saúde do Estado (REDE), de realização de vistoria da UPA VINHAIS em 26 de fevereiro de 2016.(Arquivo 1.40.05);
- Relação da movimentação de AIH de todos as Unidades de Saúde do SUS no período de janeiro a Novembro/2016 (Arquivo 1.40.07);
- Relação das unidades de saúde da Rede Estadual (Arquivo 1.40.07);
- Trata-se de Despacho encaminhado a Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento - SEPLAN, informando que foram reformadas/construídas as unidades de Saúde do exercício de 2016 - Arquivo 1.40.09;
- Relação dos Contratos e Convênios de Prestação de Serviços em Saúde firmadas com instituições privadas pela Secretaria de Estado da Saúde (art. 199, § 1.º da CF/88) – Arquivo 1.40.09;
- Relatório Resumido da Execução Orçamentária (Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde – Anexo XII – LC 141/2012, art. 35) – Arquivo 1.42.00.

11.2 – LIMITE LEGAL DOS GASTOS

A Emenda Constitucional n.º 29, de 13/09/2000, mediante alterações promovidas no art. 198 da Constituição Federal, impôs à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a obrigatoriedade de aplicação de um mínimo de recursos de impostos nas ações e serviços públicos de saúde, estabelecendo:

Art. 198. [...]

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: I [...].

II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; [...]

O art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzido pela Emenda Constitucional n.º 29/00, passou a estabelecer esse limite mínimo para as despesas dos Estados com ações e serviços públicos de saúde, prevendo uma regra de transição que se encerrou em 2004, transcrita a seguir:

Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

I – [...]

II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, doze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os art. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos municípios.

III – [...]

O Ministério da Saúde, através da Portaria nº 2.047/2002, editada de acordo com as Resoluções nº 316/2002 e 322/2003 do Conselho Nacional de Saúde, estabeleceu as regras para apuração da receita a ser utilizada como base de cálculo do mínimo constitucional e quais as despesas que podem ou não ser consideradas como ações e serviços públicos de saúde.

Quanto às despesas, essa mesma norma determina que sejam consideradas no cálculo as relativas à promoção, proteção, recuperação e reabilitação da saúde, incluindo:

I – vigilância epidemiológica e controle de doenças;

II – vigilância sanitária;

III – vigilância nutricional, controle de deficiências nutricionais, orientação alimentar, e a segurança alimentar promovida no âmbito do SUS;

IV – educação para a saúde;

V – saúde do trabalhador;

VI – assistência à saúde em todos os níveis de complexidade;

VII – assistência farmacêutica;

VIII – atenção à saúde dos povos indígenas;

IX – capacitação de recursos humanos do SUS;

X – pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico em saúde, promovidos por entidades do SUS;

XI – produção, aquisição e distribuição de insumos setoriais específicos, tais como medicamentos, imunobiológicos, sangue e hemoderivados, e equipamentos;

XII – saneamento básico e do meio ambiente, desde que associado diretamente ao controle de vetores, a ações próprias de pequenas comunidades ou em nível domiciliar, ou aos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI), e outras ações de saneamento a critério do Conselho Nacional de Saúde;

XIII – serviços de saúde penitenciários, desde que firmado Termo de Cooperação específico entre os órgãos de saúde e os órgãos responsáveis pela prestação dos referidos serviços.

XIV – atenção especial aos portadores de deficiência.

XV – ações administrativas realizadas pelos órgãos de saúde no âmbito do SUS e indispensáveis para a execução das ações indicadas nos itens anteriores.

As despesas que não devem ser consideradas, segundo a resolução citada são as relativas a:

I – pagamento de aposentadorias e pensões;

II – assistência à saúde que não atenda ao princípio da universalidade (clientela fechada);

III – merenda escolar;

IV – saneamento básico, mesmo o previsto no inciso XII da Sexta Diretriz, realizado com recursos provenientes de taxas ou tarifas e do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, ainda que excepcionalmente executado pelo Ministério da Saúde, pela Secretaria de Saúde ou por entes a ela vinculados;

V – limpeza urbana e remoção de resíduos sólidos (lixo);

VI – preservação e correção do meio ambiente, realizadas pelos órgãos de meio ambiente dos entes federativos e por entidades não governamentais;

VII – ações de assistência social não vinculadas diretamente à execução das ações e serviços referidos na Sexta Diretriz e não promovidas pelos órgãos de Saúde do SUS;

VIII – ações e serviços públicos de saúde custeados com recursos que não os especificados na base de cálculo definida na primeira diretriz. (grifo nosso).

Assim, de acordo com a Portaria, a base de cálculo para apuração do mínimo constitucional a ser aplicada em ações e serviços de saúde nos Estados é obtida da seguinte forma:

II – Para os Estados:

(+) Total das receitas de impostos de natureza estadual:

ICMS, IPVA, ITCMD.

(+) Receitas de transferências da União:

Quota-Parte do FPE

Cota-Parte do IPI – Exportação

Transferências da Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir)

(+) Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF

(+) Outras receitas correntes:

Receita da Dívida Ativa Tributária de Impostos, Multas, Juros de Mora e com Correção Monetária.

(-) Transferências financeiras constitucionais e legais a Municípios:

ICMS (25%),

IPVA (50%),

IPI – Exportação (25%),

(=) Base de Cálculo Estadual

Considerando a forma de apuração da base de cálculo restou demonstrado que ao longo do exercício de 2016 o Estado do Maranhão aplicou 12,33% (doze inteiros e trinta e três centésimos por cento) dos recursos de impostos e transferências nas ações e serviços de saúde, cumprindo com a determinação constitucional.

No período de 2013-2016, a análise quanto a aplicação dos recursos em ações e serviços de saúde por programa demonstra o crescimento na subfunção A tenção básica, Assistência Hospitalar e Ambulatorial da Vigilância Epidemiológica.

Considerando a dinâmica das despesas em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) observada nos exercícios de 2013 a 2016, conforme demonstrada na instrução processual, se constata uma sensível diminuição dos valores despendidos, de modo que no exercício de 2016 os valores aplicados nessa área corresponderam ao equivalente a 77,49%, 68,34% e 78,08% dos valores das despesas realizadas nos exercícios de 2013, 2014 e 2015.

Não é demais esclarecer que no exercício de 2013 a aplicação em ações e serviços públicos de saúde correspondeu a 22,93% da base de cálculo, alcançando no exercício seguinte o percentual de 23,96%, e em 2015, um percentual de 19,88%, e inobstante tal redução, no exercício de 2016 esse percentual alcançou somente 12,33%.

Mesmo com essa significativa redução, o Governo do Maranhão cumpriu o percentual mínimo a ser aplicado em despesas com ações e serviços públicos de saúde.

11.3 – DESEMPENHO ALCANÇADO

Foi enviado o Plano Estadual de Saúde para a vigência nos exercícios 2016 a 2019 (Arquivo 1.40.01), desse modo foi possível avaliar o desempenho da Saúde no exercício com base nos dados consubstanciados no Relatório Anual de Gestão.

Restou destacada nesta avaliação as ações relativas à modernização e ampliação dos serviços de saúde (ação 3128) com índice de aplicação de 88% (oitenta e oito inteiros por cento) dos recursos vinculadas a ela, frisando-se que esta ação é desenvolvida com recurso oriundo de uma parceria com o BNDES.

De outro modo, e de forma deficitária, destaca-se a inexecução total da ação orçamentária relativa ao combate ao câncer (ação 4630) a qual tinha uma previsão inicial de recursos da ordem de R\$ 756.000,00 (setecentos e cinquenta e seis mil reais) e não foi desenvolvida em razão da ausência de um código que deveria ser gerada pela Secretaria da Receita Estadual.

Alerta-se que a inexecução total da ação que visa o combate ao câncer no exercício de 2016 é caso de reincidência, uma vez que essa mesma ação também não foi executada ao longo do exercício de 2015 (Processo TCE/MA nº 5784/2016, arquivos digitais nº 1.03.00.b, 1.10.04 e 1.15.00), recebendo naquele exercício, créditos na ordem de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), os quais se somados aos créditos destacados no exercício corrente (2016) da ordem de R\$ 756.000,00 (setecentos e cinquenta e seis mil reais), importam na não aplicação de R\$ 1.756.000,00 em ações desta natureza.

Certo que não se trata de uma mera ação de governo. O Fundo Estadual de Combate ao Câncer instituído pela Constituição do Estado do Maranhão (art. 51, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) para vigorar até o ano de 2020, foi regulamentado pela Lei Complementar Estadual nº 170, de 15 de Dezembro de 2014, de modo que seu descumprimento não deve ser interpretado como uma simples inexecução de uma ação do governo, e sim como um descumprimento a uma norma Constitucional, por conseguinte de maior relevância.

É inegável a competência deste Tribunal de Contas para avaliação dos programas de governo, e nesse particular, o programa de combate ao câncer (ação 4630) já foi descumprido por dois anos consecutivos, o que torna a situação ainda mais preocupante e de extrema gravidade face a necessidade da execução das ações do programa de saúde constante no Plano Estadual de Saúde, sob pena de causar danos irreparáveis à vida da população.

Para o exercício de 2016, o orçamento inicial da função Saúde foi R\$ 1.737.066.591,00 (um bilhão, setecentos e trinta e sete milhões, sessenta e seis mil, quinhentos e noventa reais), sendo aditivado para R\$ 2.104.914.839,04 (dois bilhões, cento e quatro milhões, novecentos e quatorze mil, oitocentos e trinta e nove reais e quatro centavos), dos quais foram empenhados o valor de R\$ 2.015.205.683,12 (dois bilhões, quinze milhões, duzentos e cinco mil,

seiscentos e oitenta e três reais e doze centavos) e liquidado R\$ 1.799.437.715,38 (um bilhão, setecentos e noventa e nove milhões, quatrocentos e trinta e sete mil, setecentos e quinze reais e trinta e oito centavos), representando 85,48% (oitenta e cinco inteiros e quarenta e oito centésimos por cento) da despesa fixada e autorizada no orçamento.

O orçamento inicial da função Saneamento foi de R\$ 533.430.417,00, (quinhentos e trinta e três milhões, quatrocentos e trinta mil, quatrocentos e dezessete reais), alterado ao longo do exercício para R\$ 433.321.415,74 (quatrocentos e trinta e três milhões, trezentos e vinte e um mil, quatrocentos e quinze reais e setenta e quatro centavos), e desse valor foi empenhado o montante de R\$ 363.422.747,96 (trezentos e sessenta e três milhões, quatrocentos e vinte mil, setecentos e quarenta e sete reais e noventa e seis centavos) e liquidados o valor de R\$ 218.982.762,50 (duzentos e dezoito milhões, novecentos e oitenta e dois mil, setecentos e sessenta e dois reais e cinquenta centavos) o que correspondeu a 50,53% (cinquenta inteiros e cinquenta e três centésimos por cento) da despesa fixada e autorizada no orçamento.

De um modo geral, os recursos aplicados na Função Saúde e Saneamento foram realizados através de cinco programas, destacando-se nessa seara o programa de atenção integral à saúde (programa nº 0559) e o programa de saneamento básico (programa nº 0560).

Da análise conclui-se que para o exercício de 2016, a dotação orçamentária inicial dos programas destacados foi suplementada de R\$ 1.737.066.591,00 (um bilhão, setecentos e trinta e sete milhões, sessenta e seis mil, quinhentos e noventa e um reais) para R\$ 2.104.914.839,04 (dois bilhões, cento e quatro milhões, novecentos e quatorze mil, oitocentos e trinta e nove reais e quatro centavos), sendo empenhado um percentual de 95,73% da despesa fixada e liquidado 85,48% da despesa empenhada.

Também se extrai que dentre os programas elencados o maior volume foi concentrado nas ações de Assistência Hospitalar e Ambulatorial, com despesa empenhada de R\$ 1.581.030.210,10 (um bilhão, quinhentos e oitenta e um milhões, trinta mil, duzentos e dez reais e dez centavos).

12. GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

A Constituição Federal de 1988, principal pilar de sustentação da assistência social dá as diretrizes para a gestão das políticas públicas, e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993, que sofreu alterações da Lei nº 12.435/11, estabelece os objetivos, princípios e diretrizes das ações.

Tais objetivos estão definidos no art. 2º da Lei Federal nº. 8.742/93, alterada pela Lei nº 12.435 de 06.07.2011, que editou a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS):

I – a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção:

- Da incidência de riscos, especialmente:
- A proteção a família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- O amparo às crianças e adolescentes carentes;
- A promoção da integração ao mercado de trabalho;
- A habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- A garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;

II – A vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;

III – a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

A LOAS determina, que a assistência social seja organizada mediante um sistema de descentralização político-administrativa para os Estados, Distrito Federal e Municípios, com comando único das ações em cada esfera de governo e com a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. E ainda, com base na primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

Assim, a gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS), composto pelo poder público e pela sociedade civil.

O Sistema Único da Assistência Social (SUAS) que fora implantado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) organiza a oferta da assistência social em todo o Brasil, promovendo bem-estar e proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice. Tais ações são baseadas nas orientações da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Na forma definida no art.17 da Lei Federal nº 8.742/93 o Conselho Nacional de Assistência Social, órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à

estrutura do órgão da Administração Pública Federal é responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

No âmbito federal o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) está regulamentado pelo Decreto 1.605/95, que tem como objetivo proporcionar recursos e meios para financiar o benefício de prestação continuada e apoiar serviços, programas e projetos de assistência social.

Portanto, cada esfera de governo, obedecendo às diretrizes dessa lei, fica responsável para estabelecer suas próprias políticas de assistência social, sendo obrigatória a instituição do Conselho de Assistência Social nos Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 8º, Lei 8.742/93).

O Governo do Estado do Maranhão atendeu aos requisitos exigidos na LOAS, haja vista, a instituição do CEAS e do FEAS.

O Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS assim como o FEAS, foram instituídos pela Lei Estadual nº 6.519, de 21 de dezembro de 1995, regulamentado pelo Decreto nº 15.040 de 08 de agosto de 1996. Nos termos do art.1º do Decreto, o FEAS – Fundo Estadual de Assistência Social, tem por objetivo criar condições financeiras e de gerência dos recursos destinados ao desenvolvimento das ações de assistência social, executadas e coordenadas pelo órgão da administração pública estadual responsável pela coordenação da política de assistência social. Os recursos do Fundo serão administrados segundo o plano de aplicação elaborado pelo CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social.

Nos termos do art. 4º do citado Decreto, a gestão do fundo é de responsabilidade da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Comunitário e do Trabalho – SEDESCT, sob orientação e controle do CEAS.

Em 2015, com o início de um novo período governamental, a gestão da Unidade Gestora do FEAS (150903, função 8 – Assistência Social) retornou a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDES), ficando sua coordenação a cargo da Secretaria Adjunta de Assistência Social (SAAS).

No âmbito da política de assistência social o Relatório de gestão do FEAS, apresentado pela SEDES, tem um enfoque exclusivo para as ações do programa de proteção e promoção social destacando treze ações com suas respectivas metas físicas. Para o desenvolvimento dessas ações o Governo do Estado destacou dotação orçamentária, que ao final do exercício alcançou um montante de R\$ 488.482.924,40 (quatrocentos e oitenta e oito milhões, quatrocentos e oitenta e dois mil, novecentos e vinte e quatro reais e quarenta centavos), dos quais foram empenhados despesas no valor de R\$ 332.148.299,87 (trezentos e trinta e dois milhões, cento e quarenta e oito mil, duzentos e noventa e nove reais e oitenta e sete centavos), conforme se observa no detalhamento do desempenho da assistência social, destacado abaixo:

Desempenho da Assistência Social				
Projeto/Atividade	Dotação atualizada	Despesas Empenhadas	Í*V	Í*H
Administração Geral	74.757.912,95	56.032.575,53	16,87%	74,95%
Assistência ao Idoso	1.048.986,82	913.102,64	0,27%	87,05%
Assistência Social a Criança e ao Adolescente	82.494.594,00	62.033.119,79	18,68%	75,20%
Assistência Comunitária	46.225.279,90	35.991.483,04	10,84%	77,86%
Fomento ao Trabalho	2.892.116,83	2.661.595,40	0,80%	92,03%
Habitação Rural			0,00%	
Habitação Urbana			0,00%	
Saneamento Básico Rural	23.199.348,85	22.625.417,88	6,81%	97,53%
Promoção da Produção Agropecuária	680.000,00	0,00	0,00%	
Formação de Recursos Humanos	5.601.928,84	79.937,42	0,02%	1,43%
Previdência Básica	928.363,00	927.935,19	0,28%	99,95%
Previdência do Regime Estatutário	1.936.906,00	1.852.481,30	0,56%	95,64%
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	154.164.000,00	119.301.956,39	35,92%	77,39%
Alimentação e Nutrição	93.653.487,21	29.309.367,48	8,82%	31,30%
Operação Especial	900.000,00	419.327,81	0,13%	46,59%
TOTAL	488.482.924,40	332.148.299,87	100,00%	68,00%

Considerando os projetos/atividades desenvolvidas, evidencia-se que a Assistência Hospitalar e Ambulatorial (35,92%) e a Assistência Social a Criança e ao Adolescente (18,84%) auferiram a maior parte dos recursos da Assistência Social. Por outro lado a Assistência ao Idoso correspondeu no exercício a 0,27% (vinte e sete centésimos por cento) dos recursos empenhados.

No aspecto da promoção ao acesso da população em situação de vulnerabilidade e risco social (programa de proteção e promoção social) restou

demonstrado na instrução processual uma execução orçamentária de 33,20% (trinta e três inteiros e vinte centésimos por cento), com destaque para a ação de proteção social básica (ação 4800) com percentual de execução de 86,40% (oitenta e seis inteiros e quarenta centésimos por cento).

13. QUADRO DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS REALIZADOS NO EXERCÍCIO

O procedimento licitatório se destina a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e em conformidade com os princípios básicos da legalidade, da igualdade, da probidade administrativa e da vinculação ao instrumento convocatório.

O Processo Licitatório deverá atender às exigências estabelecidas na legislação: artigo 37, XXI, da CF/88 e a Lei nº 8.666/93.

Consta na prestação de contas o demonstrativo sintético dos procedimentos licitatórios realizados no exercício, por modalidade, inexistência e dispensa, ainda adesão a Ata de Registros de Preço, por secretaria ou órgão equivalente, especificando o número do processo administrativo, fundamentação legal, objeto, valor contratado, nome do contratado, prazo de contratação e autoridade responsável, nos termos da Instrução Normativa TCE/MA nº 26/2011, alterada pela Instrução Normativa TCE/MA nº 37/2015.

14. SISTEMA CONTÁBIL

14.1 – BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

O balanço orçamentário demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com a realizada.

Destaca-se no orçamento geral do Estado uma previsão inicial de arrecadação no montante líquido de R\$ 16.682.034.979,00 (dezesseis bilhões, seiscentos e oitenta e dois milhões, trinta e quatro mil, novecentos e setenta e nove reais), sendo aditivado, por meio de créditos adicionais, importando em um orçamento autorizado no final do exercício no valor de R\$ 17.648.908.782,04 (dezessete bilhões, seiscentos e quarenta e oito milhões, novecentos e oito mil, setecentos e oitenta e dois reais e quatro centavos), dos quais foram arrecadadas receitas no montante de R\$ 16.306.008.159,73 (dezesseis bilhões, trezentos e seis milhões, oito mil, cento e cinquenta e nove reais e setenta e três centavos), representando 92,40% (noventa e dois inteiros e quarenta centésimos por cento) das receitas autorizadas.

De forma mais analítica, destaca-se uma arrecadação de receitas correntes no montante de R\$ 15.541.581.201,63 (quinze bilhões, quinhentos e quarenta e um milhões, quinhentos e oitenta e um mil, duzentos e um reais e sessenta e três centavos), correspondendo a 95,32% (noventa e cinco inteiros e trinta e dois centésimos por cento) do total das receitas arrecadadas; do mesmo modo, a arrecadação de receitas de capital alcançou o montante de R\$ 764.426.958,10 (setecentos e sessenta e quatro milhões, quatrocentos e vinte e seis mil, novecentos e cinquenta e oito reais e dez centavos), correspondendo a 4,68% (quatro inteiros e sessenta e oito centésimos por cento).

No lado da despesa, no exercício de 2016 foram empenhados valores que alcançaram o montante de R\$ 15.917.374.158,96 (quinze bilhões, novecentos e dezessete milhões, trezentos e setenta e quatro mil, cento e cinquenta e oito reais e noventa e seis centavos), sendo R\$ 14.136.460.487,71 (quatorze bilhões, cento e trinta e seis milhões, quatrocentos e sessenta mil, quatrocentos e oitenta e sete reais e setenta e um centavos) relativo à despesa corrente, correspondendo a 88,81% (oitenta e oito inteiros e oitenta e um centésimos por cento); e R\$ 1.780.913.671,25 (um bilhão setecentos e oitenta milhões, novecentos e treze mil, seiscentos e setena e um reais e vinte e cinco centavos), correspondendo a 11,18% (onze inteiros e dezoito centésimos por cento) das despesas empenhadas no exercício.

Das despesas totais, a rubrica relativa a pessoal e encargos sociais foi a que mais utilizou recursos públicos dentro do grupo das despesas correntes, alcançando um montante de R\$ 7.887.768.380,83 (sete bilhões, oitocentos e oitenta e sete milhões, setecentos e sessenta e oito mil, trezentos e oitenta reais e oitenta e três centavos), equivalente a 55,79% (cinquenta e cinco inteiros e setenta e nove centésimos por cento).

Já dentro do grupo de despesas de capital, os investimentos e a amortização da dívida externa foram os grupos de despesas que mais utilizaram recursos públicos, alcançando, respectivamente, os valores de R\$ 846.104.858,42 e R\$ 550.670.776,40.

Importa destacar também que no exercício de 2016 ocorreu insuficiência de R\$ 1.342.900.622,31 (um bilhão, trezentos e quarenta e dois milhões, novecentos mil, seiscentos e vinte e dois reais e trinta e um centavos) na arrecadação das receitas previstas, no entanto tal insuficiência não ensejou déficit orçamentário face a mitigação das despesas orçamentárias, de modo que o balanço orçamentário registrou um superávit de R\$ 388.634.000,77 (trezentos e oitenta e oito milhões, seiscentos e trinta e quatro mil e setenta e sete centavos).

14.2 – BALANÇO FINANCEIRO

O artigo 103 da Lei Federal nº. 4.320/64 estabelece que o Balanço Financeiro demonstrará a receita e a despesa orçamentárias, os recebimentos e os pagamentos de natureza extraorçamentária, conjugados com os saldos em espécie proveniente do exercício anterior e os que se transferem para o exercício seguinte.

O resultado financeiro demonstrado no balanço financeiro do exercício e disponível para o exercício seguinte importou em R\$ 596.121.442,73 (quinhentos e noventa e seis milhões, cento e vinte e um mil, quatrocentos e quarenta e dois reais e setenta e três centavos), e encontra-se devidamente representado nos documentos junto aos autos da prestação de contas (conciliações, extratos bancários e outros). A seguir demonstra-se o resultado financeiro do exercício, para melhor clareza:

RESULTADO FINANCEIRO	
(+) Saldo p/ Exercício Seguinte	3.089.660.542,00
(-) Saldo do Exercício Anterior (2015)	2.493.539.099,27
(=) Resultado Financeiro superavitário	596.121.442,73

14.3 – BALANÇO PATRIMONIAL

O Balanço Patrimonial evidencia a posição estática do patrimônio e dos atos que têm potencialidade para alterá-lo no futuro (Ativo e Passivo Compensados). Possibilita, ainda, o cálculo do Resultado Financeiro do exercício (Ativo Financeiro – Passivo Financeiro), que, caso positivo, servirá de fonte para abertura de créditos adicionais no exercício seguinte.

Nos termos do artigo 105, da Lei Federal nº 4.320/64, o Balanço Patrimonial sintetiza os bens, valores, créditos e obrigações da gestão administrativa, evidenciando o saldo patrimonial do exercício e as contas de compensação.

O Demonstrativo das Variações Patrimoniais acusa um Resultado Patrimonial negativo da ordem de R\$ -2.903.801.194,11 (dois bilhões, novecentos e três milhões, oitocentos e um mil, cento e noventa e quatro reais e onze centavos) e está devidamente demonstrado no Balanço Patrimonial como “Resultado do Período”.

Com relação à composição dos bens e direitos (ativo), o Balanço Patrimonial destaca que o total do ativo alcançou o valor de R\$ 17.482.502.065,23 (dezesete bilhões, quatrocentos e oitenta e oito milhões, quinhentos e dois mil, sessenta e cinco reais e vinte e três centavos), sendo o ativo não circulante o grupo de maior representatividade, importando em 80,24% (oitenta inteiros e vinte e quatro centésimos por cento) dos bens e direitos, enquanto que o ativo circulante representou apenas 19,75% (dezenove inteiros e setenta e cinco centésimos por cento), equivalendo a R\$ 3.454.283.873,95 (três bilhões, quatrocentos e cinquenta e quatro milhões, duzentos e oitenta e três mil, oitocentos e setenta e três reais e noventa e cinco centavos).

Registra-se também que dentro do subgrupo do ativo circulante, a conta contábil caixa e equivalentes de caixa concentra a maior parte dos valores, correspondendo a 89,42% (oitenta e nove inteiros e quarenta e dois centésimos por cento) o que importa em um valor de R\$ 3.089.120.528,54 (três bilhões, oitenta e nove milhões, cento e vinte mil, quinhentos e vinte e oito reais e cinquenta e quatro centavos).

Considerando o subgrupo do ativo não circulante, a conta contábil imobilizado⁷ se destaca com um percentual de 63,03% (sessenta e três inteiros e três décimos por cento), alcançando um valor de R\$ 8.842.690.871,01 (oito bilhões, oitocentos e quarenta e dois milhões, seiscentos e noventa mil, oitocentos e setenta e um reais e um centavo).

Relativamente à composição das obrigações (passivo), o Balanço Patrimonial ressalta que o passivo circulante representa apenas 6,15% (seis inteiros e quinze centésimos por cento) do total das obrigações, enquanto que o passivo não circulante alcança o valor de R\$ 29.272.545.123,08, representando quase a totalidade do passivo registrado, quer seja, 93,85% (noventa e três inteiros e oitenta e cinco centésimos por cento).

Com relação ao subgrupo do passivo circulante, as obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais a curto prazo é a conta contábil que possui maior representatividade, chegando a 57,31% (cinquenta e sete inteiros e trinta e um centésimos por cento) e relativamente ao subgrupo do ativo não circulante, as provisões a longo prazo é a conta que mais se destaca, alcançando um percentual de 79,31% (setenta e nove inteiros e trinta e um centésimos por cento), alcançando o valor de R\$ 23.216.478.790,79 (vinte e três bilhões, duzentos e dezesseis milhões, quatrocentos e setenta e oito mil, setecentos e noventa reais e setenta e nove centavos).

Finalmente e decorrente da diferença entre o ativo e o passivo o patrimônio líquido do Estado demonstrou-se deficitário em R\$ -3.033.218.001,57 (três bilhões, trinta e três milhões, duzentos e dezoito mil, um real e cinquenta e sete centavos), o que embora significativamente menor que o patrimônio líquido registrado no exercício anterior (R\$ 16.739.577.815,37) evidencia que o total dos bens e direitos que o Estado do Maranhão possui se mostram insuficientes para atender as obrigações, de forma que o passivo a descoberto acumulado é de R\$ 13.711.013.782,71 (treze bilhões, setecentos e onze milhões, treze mil, setecentos e oitenta e dois reais e setenta e um centavos).

14.4 – ESCRITURAÇÃO.

Escrituração é a arte de representar graficamente, através de um sistema de contas, os fatos ou aquelas variações que se produzem sobre o patrimônio. A Escrituração dos fatos contábeis se desenvolve sob a ótica da disposição do art. 50 da LRF e dos arts. 86 a 89 da Lei 4.320/64.

O art. 86 da Lei nº 4.320/64, particularmente, enfatiza: “A escrituração sintética das operações financeiras e patrimoniais efetuar-se-á pelo método das partidas dobradas”.

O TCE/MA através da IN nº 012/2005, art. 5º, §§ 3º e 4º, instrui o seu jurisdicionado acerca de como deve proceder à escrituração contábil, e determina no item 5 do anexo – I da referida Instrução Normativa que compete ao órgão de contabilidade do Estado informar através de relatório de seu titular, expressa referência à: regularidade dos documentos e comprovantes que deram origem aos registros contábeis; propriedade e regularidade dos registros contábeis; execução orçamentária da despesa e sua regularidade; execução orçamentária da receita e sua regularidade; e aos principais critérios contábeis adotados e outros aspectos relevantes que permitam melhor compreensão das contas governamentais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal no art. 50 determina que a escrituração, além de obedecer às normas de contabilidade pública, deverá observar as inscritas nesse artigo e incisos.

O relatório do responsável pela contabilidade do Estado do Maranhão (arquivo 1.04.00), constante da prestação de contas, demonstra o desempenho da Administração Pública Estadual, no exercício financeiro de 2016 quanto aos aspectos orçamentários, financeiros, patrimoniais, e do comportamento da

contas públicas que compõem o Balanço Geral do Estado. O citado relatório foi elaborado a partir das informações do Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM), sistema responsável pela escrituração dos fatos contábeis ocorridos durante o exercício.

De acordo com as informações apresentadas no Relatório da Contadoria, as demonstrações contábeis estão em conformidade com os dispositivos das leis que disciplinam sobre a matéria, Lei Federal nº 4.320/64, Lei nº 6.404/76 e Lei Complementar Federal nº 101/2000 – LRF.

14.5 – RESPONSABILIDADE TÉCNICA

Os documentos contábeis (Balanços) que integram as prestações de contas do Governo do Estado encontram-se sob a responsabilidade do Senhor Rodrigo Soares de Vasconcelos, Gestor do Tesouro e Contabilidade, inscrito no CRC/MA sob o nº 8015/O-1 e pela Sra. Tânia Regina Gonçalves Silva, Superintendente da Contadoria Geral do Estado, inscrita no CRC/MA sob o nº 7203/O-6, que garantem a regularidade e legitimidade dos documentos apresentados.

15. SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

O art. 70 da Constituição Federal consagra o controle interno como imprescindível ao funcionamento da Administração Pública, ao dispor que todos os Poderes devem mantê-lo como um sistema integrado, com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas, bem como comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, de gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Nesse contexto, o sistema de controle interno visa salvaguardar o patrimônio público, assegurar a adequação e a confiabilidade de seus dados orçamentários e financeiros, promover a eficiência e eficácia operacional, além de fomentar o respeito e a observância às políticas públicas fixadas pela gestão governamental.

Com o advento da LRF, destacou-se ainda mais a importância do controle interno dentre outros aspectos, no acompanhamento e no alcance das metas estabelecidas na LDO, os limites e condições para a realização de operações de créditos, exigindo, em seu art. 54, parágrafo único, a assinatura das autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno no Relatório de Gestão Fiscal.

No Estado do Maranhão, o surgimento do Controle Interno do Poder Executivo deu-se inicialmente com a promulgação da Lei Delegada nº 04/68, criando a Auditoria Geral do Estado, com a finalidade de verificar em todos os níveis, a aplicação dos recursos públicos pelos órgãos e entidades do Poder Executivo.

Ao longo dos anos, em razão da necessidade de dar maior proteção ao Patrimônio Público e mais transparência às ações do Governo para a sociedade, foi organizado o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Maranhão, com fulcro na Lei nº 6.895/96, composto pela Controladoria Geral do Estado, como órgão central, auxiliado pelos demais órgãos centrais e setoriais dos sistemas de finanças, contabilidade, planejamento e administração e pelas auditorias internas e controladorias dos órgãos da administração indireta.

A partir da organização desse Sistema, houve uma expansão das atividades da Controladoria para avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no plano plurianual e a execução dos programas governamentais, além de comprovar a legalidade e avaliar a eficiência e eficácia da gestão. Essas atribuições foram ratificadas pela Lei nº 8.559, de 28 de dezembro de 2006.

Em 2015, a Lei Estadual nº 10.204/2015 criou a Secretaria de Estado de Transparência e Controle (STC), com diversas atribuições, tais como o sistema de controle interno, o sistema de controle social, a corregedoria, a ouvidoria e a transparência do Estado. Especificamente, a competência sobre as atribuições do órgão central do Sistema de Controle Interno é da Secretaria Adjunta de Controle Interno em substituição da Controladoria-Geral do Estado.

O Relatório do Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Maranhão, do presente exercício, registra que o resultado de sua análise é obtida por meio de pesquisas ao sistema integrado de administração financeira para estados e municípios (SIAFEM) e ao sistema informatizado de planejamento, controle e avaliação das ações do governo do Estado do Maranhão (SISPCA).

16. AÇÕES DO GOVERNO.

As ações do Governo foram demonstradas de acordo com as informações solicitadas no item 4, do anexo 1, da IN TCE/MA 12/06, destacando-se as seguintes:

16.1 – ATENDIMENTO AOS LIMITES CONSTITUCIONAIS

De acordo com o que foi analisado neste relatório, o governo estadual cumpriu com os limites estabelecidos na Constituição Federal e Lei de Responsabilidade Fiscal em relação a aplicação de recursos de impostos e transferências nas ações de Educação e Saúde.

16.2 – ATENDIMENTO ÀS METAS ESTABELECIDAS NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

Quanto às previsões do Anexo de Metas Fiscais, cumpre observar que restou evidenciado na instrução processual que o Governo do Estado alcançou bons resultados na realização das metas estabelecidas.

O resultado primário, inicialmente previsto de forma deficitária, no final do ano restou superavitário, alcançando o valor de R\$ 533.455,547,00 (quinhentos e trinta e três milhões, quatrocentos e cinquenta e cinco mil, quinhentos e quarenta e sete reais).

A receita primária arrecadada foi 13,28% (treze inteiros e vinte e oito centésimos por cento) superior à meta prevista e em comparação com a receita primária do exercício anterior acumulou um aumento de 17,14% (dezesete inteiros e quatorze centésimos por cento).

Por outro lado, a despesa primária superou em 6,40% (seis inteiros e quarenta centésimos por cento) à prevista e que, quando comparada ao exercício anterior também demonstrou-se superior em 11,02% (onze inteiros e dois centésimos por cento)

Destaca-se que a meta fiscal estabelecida na LDO previa um acréscimo de R\$ 371.051.001,00 (trezentos e setenta e um milhões, cinquenta e um mil, um real) no saldo da dívida pública, no entanto ocorreu uma diminuição desse saldo em R\$ 989.506.249,00 (novecentos e oitenta e nove milhões, quinhentos e seis mil, duzentos e quarenta e nove reais), todavia, considerando a dívida pública consolidada destaca-se um aumento de 13,01% (treze inteiros e um centésimo por cento) em relação à meta prevista e com relação a dívida consolidada líquida observa-se uma redução de 2,89 (dois inteiros e oitenta e nove centésimos por cento).

16.3 CUMPRIMENTO DOS PROGRAMAS PREVISTOS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL QUANTO À LEGALIDADE, LEGITIMIDADE E ECONOMICIDADE E ATENDIMENTO DE METAS, ASSIM COMO A CONSONÂNCIA COM O PLANO PLURIANUAL E A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

A elaboração do orçamento cumpriu os preceitos constitucionais de legalidade e legitimidade, estabelecidos constitucionalmente, no entanto a instrução processual demonstrou patentemente que das diversas ações previstas no PPA a ação de combate ao câncer (ação 4630) restou descumprida, sendo necessário a adoção de medidas corretivas urgentes.

16.4 – MEDIDAS ADOTADAS PARA O RETORNO DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL, SE EXCEDENTE, AO RESPECTIVO LIMITE

Durante todo o exercício a despesa de pessoal do Poder Executivo, incluindo a administração direta e indireta, esteve dentro do limite imposto pela LRF, não havendo necessidade da adoção de medidas de contingenciamento, conforme dados coletados do RGF e RREO.

16.5 – MONTANTE DOS GASTOS COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA DOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INCLUSIVE DAS EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA ESTADUAIS

O gasto com publicidade e propaganda da administração pública no exercício de 2016, foi de R\$ 37.207.913,35 (trinta e sete milhões, duzentos e sete mil, novecentos e treze reais e trinta e cinco centavos), o que representa 0,20% (vinte centésimos por cento) do orçamento autorizado (arquivo digital 1.03.00d – despesa com publicidade).

16.6 – VALORES DOS PRECATÓRIOS JUDICIAIS, EVIDENCIANDO A MOVIMENTAÇÃO DESSA DESPESA JUNTO ÀS ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA.

De acordo com o exposto neste relatório o Governo do Estado descumpriu o art.100, §5º da Constituição Federal que traz comando obrigatório de inclusão no orçamento de verba necessária ao pagamento de débitos referentes a precatórios, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte.

Por consequência, o artigo 168 da Constituição Federal também deixou de ser cumprido, pois o Governo do Estado deixou de repassar os duodécimos correspondentes às dotações orçamentárias dos precatórios.

16.7 – GESTÃO SAÚDE.

Para o exercício de 2016, a dotação orçamentária inicial dos gastos inerentes às ações e serviços públicos de saúde foi suplementada em 21,17% (vinte e um inteiros e dezessete centésimos por cento), alcançando o valor de R\$ 2.104.914.839,04 (dois bilhões, cento e quatro milhões, novecentos e quatorze mil, oitocentos e trinta e nove reais e quatro centavos), sendo liquidadas despesas equivalentes a 85,48% (oitenta e cinco inteiros e quarenta e oito centésimos por cento) da despesa empenhada.

Dentre os programas elencados da Saúde extrai-se que na distribuição dos recursos o maior volume foi concentrado nas ações de assistência hospitalar e ambulatorial, com empenhos de despesas no valor de R\$ 1.581.030.210,10 (um bilhão, quinhentos e oitenta e um milhões, trinta mil, duzentos e dez reais e dez centavos), correspondendo a um percentual de 78,45% (setenta e oito inteiros e quarenta e cinco centésimos por cento) do valor destacado no orçamento para os programas de saúde e saneamento.

16.8 – GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Restou demonstrada na instrução processual que as políticas de assistência social e do sistema único de assistência social estão implantadas em todos os municípios do Estado do Maranhão, dispondo de uma extensa rede de atendimento socioassistencial organizada em dois níveis de proteção (proteção social básica e proteção social especial de alta e média complexidade)

A dotação orçamentária inicial do programa da Assistência Social foi suplementado em 67,99% (sessenta e sete inteiros e noventa e nove centésimos por cento), restando empenhadas despesas correspondentes a R\$ 332.142.299,87 (trezentos e trinta e dois milhões, cento e quarenta e dois mil, duzentos e noventa e nove reais e oitenta e sete centavos), representando 74,05% (setenta e quatro inteiros e cinco centésimos por cento) da dotação autorizada para o exercício.

Considerando esse contexto, observou-se que os programas que mais receberam recursos públicos foram os destinados a assistência hospitalar e ambulatorial com despesas empenhadas de R\$ 119.301.956,39 (cento e dezenove milhões, trezentos e um mil, novecentos e cinquenta e seis reais e trinta e nove centavos) e a assistência social à criança e ao idoso com despesas empenhadas de R\$ 62.033.119,79 (sessenta e dois milhões, trinta e três mil, cento e trinta e nove reais e setenta e nove centavos).

17. TRANSPARÊNCIA FISCAL

17.1 – AGENDA FISCAL

O Estado do Maranhão encaminhou para exame, por meio documental, dados relativos aos Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo referentes aos 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2016 e aos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária dos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º bimestres de 2016, em atendimento ao prescrito na Lei Complementar Federal nº 101/2000 e na Instrução Normativa TCE/MA nº 008/2003.

Os Relatórios de Gestão Fiscal dos 1º, 2º e 3º quadrimestres e os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária dos 1º ao 6º bimestres foram enviados e publicados dentro do prazo estabelecido pela IN TCE/MA nº 008/2003 (Relatório de Informação Técnica nº 2500/2017 – SUCEX2/UTCEX1).

De acordo com a Lei Complementar nº 131/2009, que acrescentou dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, foi determinada a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e com base nisso restou demonstrado na instrução do processo que o Governo do Estado cumpriu as determinações contidas no art. 48 e 48-A da LRF.

17.2 – POSTURA ANTE OS ALERTAS.

Durante o exercício não foi emitido alertas, uma vez que os mesmos somente são emitidos quando há uma tendência ao descumprimento de índices, conforme determina a Lei Complementar nº 101/2000, e no caso específico de 2016 restou evidenciado o cumprimento dos índices relativos à aplicação dos recursos do FUNDEB na Educação Básica e também o cumprimento na aplicação mínima dos recursos do FUNDEB destinados à remuneração dos profissionais do magistério na educação básica, assim como o cumprimento dos gastos relativos à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

17.3 – DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

O art. 9º, § 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre em Audiência Pública na comissão referida no § 1º do artigo 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

O gestor enviou ao Tribunal de Contas cópia das atas das audiências públicas referentes ao 1º e 2º quadrimestres e realizadas em 01/07/2016 e 11/11/2016 (arquivo digital 1.41.00), respectivamente, atendendo aos prazos definidos no art. 9º, § 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não foi remetida cópia da Ata de Audiência Pública relativa ao 3º quadrimestre de 2015. Constando, apenas, na referida peça digital, cópia do ofício nº 062/2016-GG, de 02 de fevereiro de 2016, onde solicita ao Presidente da Assembleia Legislativa a disponibilização de data para a realização da referida audiência pública. Assim, o Poder Executivo não faz prova do cumprimento desta obrigação legal.

17.4 – GESTOR RESPONSÁVEL E RESPECTIVA REMUNERAÇÃO ANUAL

Durante o exercício de 2016, o Governo do Estado do Maranhão teve como gestor o Excelentíssimo Senhor Flávio Dino de Castro e Costa.

Quanto à remuneração do Gestor, a Constituição Estadual estabelece que a fixação do subsídio seja feita em cada exercício financeiro:

Art. 31: É da competência exclusiva da Assembleia Legislativa:

[...]

V – fixar, em cada exercício financeiro, a remuneração do Governador e do Vice-Governador do Estado e dos Secretários de Estado ou ocupante de cargo equivalente, observado o disposto na Constituição Federal; (grifo nosso).

A Constituição Federal determina que somente poderá ser fixado e alterado por lei específica de acordo com o art. 37, inciso X e de acordo com os documentos analisados (arquivos digitais 1.33.00), foi constatado o envio da Lei nº 10.184 de 23 de dezembro de 2014, fixando o subsídio mensal do Governador do Estado para o exercício de 2015, em R\$ 15.915,40 (quinze mil, novecentos e quinze reais e quarenta centavos). O subsídio do Vice-Governador foi fixado em R\$ 14.198,18 (quatorze mil, cento e noventa e oito reais e dezoito centavos) e por fim o subsídio dos Secretários de Estado em R\$ 11.154,24 (onze mil, cento e cinquenta e quatro reais e vinte e quatro centavos), permanecendo inalterados para o exercício de 2016.

18. RECOMENDAÇÕES.

O Governador do Estado cientificado das recomendações relativas as contas do ano de 2015, apresentou defesa em 13/04/2017, informando que notificou os gestores dos respectivos órgãos, razão pela qual a Unidade Técnica de Controle Externo I entendeu que tais recomendações devem ser analisadas em conjunto com a prestação de contas do exercício de 2017

Com relação as recomendações do atual exercício, a Unidade Técnica de Controle Externo I apresentou as seguintes recomendações:

RECOMENDAÇÃO 1: (item 2.3 - Demonstrativo dos impostos rateados): avalie a atual forma de distribuição do ICMS entre os municípios do Estado, adotando critérios que permitam a equidade e incentivo ao desenvolvimento dos municípios conforme exaustivamente comentado neste subitem, e reveja, se possível, o projeto de lei encaminhado à Assembleia Legislativa do Maranhão, visto a necessidade de estudos mais aprofundados quanto às demandas e mazelas existentes nas comunas maranhenses.

RECOMENDAÇÃO 2: (item 2.4.1 – Dos benefícios fiscais):

2.4.1 a) realize ações de fiscalização sobre os contribuintes que usufruam de incentivos ou benefícios fiscais do Estado, com vistas a evitar situações de fiação indevida dessas vantagens;

2.4.1 b) inclua na elaboração do projeto de lei orçamentária, o impacto das receitas, renúncias, anistias, remissões, subsídios, isenções e benefícios de qualquer natureza, de forma mais aproximada possível, nos moldes do artigo 136, §6º, da Constituição Estadual;

2.4.1c) realize estudos acerca dos melhores métodos de avaliação para as estimativas de renúncias de receitas, avaliando os impactos econômicos

sociais.

RECOMENDAÇÃO 3: (Subitem 3.6.2 – Registro de dívida de precatórios) - regularize o pagamento de precatórios, em obediência ao que determina a EC n° 94/2016.

RECOMENDAÇÃO 4: (item 5.6 – Estrutura patrimonial para preservação do Patrimônio Público) - elabore um relatório que discrimine os projetos novos, os projetos em andamento e as despesas de conservação do patrimônio, bem como sejam criadas rubricas na LOA ou Anexo específicos evidenciando o orçamento dos projetos em andamento e das despesas com conservação do patrimônio, visando o atendimento do que determina o art. 45 da LRF e o disposto no art. 18 da LDO.

19. RESUMO DAS OCORRÊNCIAS

Após a devida análise das contas objeto dos autos, a Unidade Técnica de Controle Externo I constatou remanescentes as seguintes ocorrências:

Item 4.2 – Demonstração dos serviços de terceiros.

Inexistência de lei ou ato normativo especificando os casos passíveis de terceirização no Estado do Maranhão, conforme solicitado pela IN TCE/MA n° 12/2005, anexo I, item 35;

8.3.1 – Limite constitucional à Fapema.

Fixação de dotação e aplicação de recursos pela FAPEMA em percentuais correspondentes a 0,24% e 0,21%, respectivamente, da receita corrente anual, portanto em valor inferior a 0,5 % da RCA, descumprindo o art. 234, § 6° da Constituição Estadual;

9.3.1.1 – Ação de Combate ao Câncer.

Descumprimento dos art. 51 do ADCT da CE/MA, agravada pela falta de execução da ação Combate ao Câncer (4630).

20. VOTO

20.1. DO RELATÓRIO

Versam os autos do presente processo sobre a prestação de contas anual do Governo do Estado do Maranhão, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Flávio Dino de Castro e Costa, relativa ao exercício financeiro de 2016.

A análise técnica realizada contemplou a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, em observância ao disposto no artigo 70 da Constituição Federal, e no artigo 171 da Constituição Estadual, cujo resultado está consubstanciado no Relatório de Instrução (RI) n° 9571/2017 UTCEX1.

Em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa previstos na Constituição Federal (art. 5°, inciso LV), o Excelentíssimo Senhor Flávio Dino de Castro e Costa foi citado por meio do ofício de citação n° 295/2017/GCONS7/JWLO para, no prazo de 30 dias, apresentar alegações de defesa e/ou razões de justificativas relativas às irregularidades constatadas no RI supracitado.

Foi juntado o AR que comprova a efetiva citação do responsável.

O Ministério Público de Contas se manifestou mediante o Parecer n° 102/2018-GPROC3, da lavra do Procurador Paulo Henrique Araújo dos Reis, no sentido de que o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão emita parecer prévio pela aprovação com ressalva das Contas, após seja encaminhada à Assembleia Legislativa nos termos do art. 8° da Lei Estadual n° 8.258/2005 combinado com o art. 31, XI da Constituição Estadual.

A inclusão do processo em pauta extraordinária e sua divulgação, ocorreram observando-se o estabelecido na Lei Orgânica e no Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

É o relatório.

20.2 – FUNDAMENTAÇÃO

20.2.1 – Da tempestividade

A conta do Poder Executivo Estadual referente ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Flávio Dino de Castro e Costa, foi encaminhada à Assembleia Legislativa por meio do ofício n°. 010/2017, datado de 16 de março de 2017, portanto, dentro do prazo estabelecido no art. 64, XIV, da Constituição Estadual.

A referida conta também foi encaminhada ao Tribunal de Contas pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado Senhor Flávio Dino, por meio do ofício n° 045/2017, sendo protocolizada em 31 de março de 2017.

Desta forma, resta tempestiva a entrega da presente conta.

20.2.2 – Da competência para apreciação das contas do Governo do Estado

O art. 71, I, da Constituição Federal, estabelece que o controle externo a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, cuja competência constitucional, dentre outras, é apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante a emissão de Parecer Prévio.

Este preceito constitucional está diretamente relacionado com o comando inserido no inciso IX, do art. 49 da Carta Magna, que atribuiu competência ao Congresso Nacional para julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de Governo.

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

IX – julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

Este modelo foi imposto aos demais entes federativos pela dicção do art. 75 da Constituição Federal, sendo de observância obrigatória, como bem ressalta o STF em diversas oportunidades que foi solicitado a se manifestar sobre a questão, a exemplo dos seguintes julgados:

“Ação direta de inconstitucionalidade – Constituição do Estado da Paraíba – tribunal de contas estadual – limitação de seus poderes – instituição de sistema de aprovações fictas – divergência com o modelo federal – medida cautelar – deferimento parcial

– com a superveniência da nova constituição, ampliou-se, de modo extremamente significativo, a esfera de competência dos tribunais de contas, os quais foram investidos de poderes jurídicos mais amplos, em decorrência de uma consciente opção política feita pelo legislador constituinte, a revelar a inquestionável essencialidade dessa instituição surgida nos albores da república. A atuação dos tribunais de contas assume, por isso, importância fundamental no campo do controle externo e constitui, como natural decorrência do fortalecimento de sua ação institucional, tema de irrecusável relevância. O regramento dos tribunais de contas estaduais, a partir da constituição de 1988 – inobstante a existência de domínio residual para sua autônoma formulação – e matéria cujo relevo decorre da nova fisionomia assumida pela federação brasileira e, também, do necessário confronto dessa mesma realidade jurídico institucional com a jurisprudência do supremo tribunal federal, que, construída ao longo do regime constitucional precedente, proclamava a inteira submissão dos estados-membros, no delineamento do seu sistema de controle externo, ao modelo jurídico plasmado na Carta da República

– a impugnação ao vocábulo ‘apreciar’, empregado pela constituição estadual em substituição ao termo ‘julgar’, adotado pela Carta Federal quanto a mesma atribuição do tribunal de contas, não dá lugar a sua suspensão liminar, sob pena de virtual desaparecimento da função de controle que o dispositivo contempla.” (ADI 215 PB, Min. CELSO DE MELO, Pleno, Julgamento: 7/6/1990, DJ 3/8/1990)

“Constituição do Estado do Tocantins. EC 16/2006, que criou a possibilidade de recurso, dotado de efeito suspensivo, para o Plenário da Assembleia Legislativa, das decisões tomadas pelo Tribunal de Contas do Estado com base em sua competência de julgamento de contas (§ 5º do art. 33) (...). A CF é clara ao determinar, em seu art. 75, que as normas constitucionais que conformam o modelo federal de organização do TCU são de observância compulsória pelas Constituições dos Estados-membros. Precedentes. No âmbito das competências institucionais do Tribunal de Contas, o STF tem reconhecido a clara distinção entre: 1) a competência para apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo, especificada no art. 71, I, CF/1988; 2) e a competência para julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, definida no art. 71, II, CF/1988. Precedentes. Na segunda hipótese, o exercício da competência de julgamento pelo Tribunal de Contas não fica subordinado ao crivo posterior do Poder Legislativo.” (ADI 3.715-MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, julgamento em 24/5/2006, Plenário, DJ de 25/8/2006).

Assim, em atenção à simetria imposta pelo Texto Constitucional Federal, o art. 51, I, da Constituição do Estado do Maranhão estabelece que o controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa do Maranhão, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete apreciar as contas prestadas do Governador do Estado mediante a emissão de parecer prévio. Texto esse, também referendado pela normatização desta Corte de Contas, conforme dispõe o art. 1º, I, da Lei nº 8.258, de 06 de junho de 2005, c/c o art. 1º, I, do Regimento Interno.

Destarte, em que pese o julgamento das contas do Governador ser atribuição privativa do Poder Legislativo Estadual, compete ao Tribunal de Contas do Estado emitir o respectivo parecer prévio, que embasará o julgamento político por parte do Parlamento Estadual.

20.2.3 Do mérito.

O processo de contas se revela normal quanto ao procedimento da análise técnica, na qual se efetivou o exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais, avaliando-se os aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais, e demais indicadores representativos do desempenho governamental no período, de modo a consubstanciar o julgamento político da Casa Legislativa e, em última análise, da própria sociedade como um todo.

Segundo a análise de mérito das presentes contas, após a apreciação da documentação de defesa apresentada pelo Governador, a Unidade Técnica deste TCE/MA entendeu pela manutenção das ocorrências descritas nos seguintes itens:

Item 4.2 – Demonstração dos serviços de terceiros. Inexistência de lei ou ato normativo especificando os casos passíveis de terceirização no Estado do Maranhão, conforme solicitado pela IN TCE/MA nº 12/2005, anexo I, item 35;

Item 8.3.1 – Limite constitucional à FAPEMA. Fixação de dotação e aplicação de recursos pela FAPEMA em percentuais correspondentes a 0,24% e 0,21%, respectivamente, da receita corrente anual, portanto em valor inferior a 0,5 % da RCA, descumprindo o art. 234 da Constituição Estadual;

Item 9.3.1.1 – Ação de Combate ao Câncer. Descumprimento dos art. 51 do ADCT da CE/MA, agravada pela falta de execução da ação Combate ao Câncer (4630).

Já o Ministério Público de Contas coadunou com a conclusão do Relatório de Instrução oriundo da Unidade da Secretaria de Controle Externa deste Tribunal de Contas e inobstante tal Relatório não descrever na sua conclusão, fez constar, no seu corpo, alerta relativo à concessão de benefícios fiscais sem a aprovação do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

Relativamente a este fato e após analisar os argumentos da defesa, a instrução o deu por sanado, no entanto, entendeu por alertar o gestor sobre a

necessidade de incluir o demonstrativo referenciados no art. 165, § 6º, da Constituição Federal e no art. 136, § 6º da Constituição do Estado, que diz respeito à regionalização dos efeitos sobre as receitas e despesas decorrentes de isenções, anistias, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

No que diz respeito a gestão de pagamento de precatórios o parecer do Ministério Público de Contas destaca que a exegese do art. 100, § 5º, da Constituição Federal é peremptória e cristalina, de modo a impor ao Gestor a inclusão no orçamento das entidades de direito público de verba necessária ao pagamento de débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte.

Concluiu o Ministério Público de Conas que toda a atividade financeira do Estado é regida por normas de Direito Público, devendo se subordinar ao ordenamento jurídico, sendo injustificável o não pagamento integral da dívida com precatórios ao longo do exercício, pugnando por recomendar ao governo o saneamento e a regularização de suas obrigações relacionadas aos precatórios pendentes de pagamentos.

Diante desse fato, destaco que com o advento da Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro de 2016, restou alterado os arts. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, postergando para 31 de dezembro de 2020, o prazo para pagamento dos precatórios pelos entes da federação que em 25 de março de 2015 se encontravam em mora no pagamento, o que retira desta ocorrência a irregularidade, no entanto, cabe destacar que, mesmo com a nova prorrogação do prazo para pagamento da mora de precatórios, concedida pela vigência da Emenda Constitucional nº 99/2017, torna-se necessário que o Governo continue mantendo o esforço para o pagamento desta dívida.

Merece destaque também que no exercício de 2016, o Estado do Maranhão realizou pagamentos de precatórios no montante de R\$ 295.986.228,87 (duzentos e noventa e cinco milhões, novecentos e oitenta e seis mil, duzentos e vinte e oito reais e oitenta e sete centavos), não podendo a atual gestão ser responsabilizada pelo não cumprimento integral dos precatórios, eis que tais descumprimentos já vem se estendendo ao longo dos tempos. No que se refere ao exercício de 2016, cumpre salientar que a atual gestão herdou um considerável volume de dívidas judiciais (precatórios), sem falar que a maioria dos Estados vem tendo dificuldades com o pagamento de dívidas com precatórios, face a queda da arrecadação e da capacidade financeira, principalmente nos últimos anos, por conta da grave crise econômica que o país enfrenta, o que tem prejudicado o cumprimento integral do passivo judiciário.

Embora haja o dever constitucional da quitação dos precatórios, com sua previsão orçamentária em cada exercício, há também que se considerar a conjuntura econômica e a capacidade financeira do Estado, de modo a não prejudicar suas políticas sociais e o seu equilíbrio fiscal.

O Ministério Público de Contas ainda adicionou ao seu parecer, sugestão relativa a elaboração de relatório específico e a criação de rubrica na Lei Orçamentária Anual com fins a discriminar novos projetos, os projetos em andamento e as despesas de conservação do patrimônio, tudo em atenção ao disposto no art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao disposto no art. 19 da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

No concernente à Gestão da Educação, o Ministério Público de Contas alerta sobre a necessidade de se proceder a avaliação do Plano Estadual de Educação, haja vista a ausência de análise ou justificativa para a inexecução ou o desempenho abaixo de algumas ações, *ex vi*, a ação relativa à Ciência, Pesquisa e Aplicação de Tecnologias (Ação nº 4815) e a ação de Formação Continuada no Ensino Fundamental (Ação nº 4738) e no Ensino Médio (Ação nº 4729).

Com efeito, em razão dos fatos referenciados e tidos como não sanados por ocasião da defesa apresentada, considerando sobretudo e muito principalmente a manifestação do Ministério Público de Contas é pertinente que se façam ponderações.

É rica de informação a instrução processual, digno de mérito o trabalho desenvolvido pela Unidade da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, assim como a atuação do Ministério Público de Contas, e relativamente as ocorrências destacadas no parecer do *parquet* de Contas, destaco que todas as sugestões e alertas possuem natureza administrativa e visam aprimorar a gestão pública, não ensejando ocorrência que macule as Contas de Governo em apreço, no entanto, considero efetivar as sugestões promovidas pelo Ministério Público de Contas no sentido de alertar o Gestor das Contas de Governo para que continue envidando esforços no sentido de regularizar o pagamento da dívida oriunda de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais, assim como proceda a avaliação do Plano Estadual de Educação.

Pertinente agora a ocorrência remanescente e discriminada no Relatório de Instrução no **item 4.2 – Demonstração dos serviços de terceiros**, o qual materializou a exigência contida na Instrução Normativa TCE/MA nº 12/2005 (anexo I, item 35), apresentando como ocorrência a inexistência de lei ou ato normativo especificando os casos passíveis de terceirização no Estado do Maranhão, destaca-se que a defesa argumentou que a Lei Estadual que instituiu o Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão (Lei Estadual nº 9579/2012) trazia os casos passíveis de terceirização (art. 27 e 28).

Tal norma foi regulamentada pelo decreto nº 28.815/2013, e enumerava que os serviços continuados passíveis de terceirização eram os serviços de apoio a realização de atividades essenciais ao cumprimento da missão institucional do órgão ou da entidade (art. 20).

Sucedeu que o código de licitação foi revogado pela medida provisória nº 205, de 8 de julho de 2015, oportunamente convertida na Lei Estadual nº 10.295, de 19 de agosto de 2015, razão pela qual inexistiu no âmbito do Estado do Maranhão norma que dispunha sobre a ocorrência registrada até a aprovação da Lei Estadual nº 13.429, de 31 de março de 2017.

Certo é que a faculdade para contratações temporárias encontra-se guardada constitucional, todavia a norma contida no art. 37, IX, CF/88 é o que a doutrina chama de norma de eficácia limitada de aplicabilidade mediata. Quis o legislador constitucional atribuir ao ente federativo a escolha dos casos que poderiam ser supridos por este tipo de contratação. No caso vertente, a legislação local que previu os serviços passíveis de contratação temporária (Lei Estadual nº 9579/2012) restou revogada (Lei Estadual nº 10.295/2015), razão pela qual o Governo Estadual não poderia realizar novas contratações, em atenção, sobretudo, ao princípio da legalidade estrita.

No entanto, entendo que a aprovação da Lei Estadual nº 13.429/2017, restabeleceu a possibilidade de contratação temporária no âmbito dos poderes do Estado do Maranhão, entretanto e em face do vácuo normativo observado no exercício de 2016, a quantificação das contratações processadas sem norma local deve ser levantada na instrução das Contas de Gestão, individualizando as condutas, identificando os responsáveis e quantificando eventuais valores despendidos sem autorização legal.

Sendo essa a ocorrência registrada na instrução processual, considero que na origem tal circunstância está mais vinculada às Contas de Gestão, de modo que para constituí-la deve-se primeiro fazer um levantamento acerca da existência ou não de contratações no período compreendido entre a revogação da lei de licitações do estado e a aprovação da Lei Estadual nº 13.429/2017, deixando clarificado de fato, se nesse intervalo de tempo existiu novas contratações ou somente ocorreu a manutenção das contratações realizadas sob os moldes da lei de licitação vigente anteriormente.

Assim, tenho por bem desconsiderar a ocorrência registrada pela Unidade Técnica, entendendo por remeter o fato aos relatores das Contas de Gestão do exercício de 2016, para análise quanto quantificação e individualização de responsabilidade acerca da ocorrência registrada no item 4.2, do Relatório de Instrução nº 9.571/2017 – UTCEX I, ratificada no Relatório de Instrução nº 11.710/2018 (defesa).

Já o **Item 8.3.1 – Limite constitucional à FAPEMA** do Relatório de Instrução, diz respeito a fixação e aplicação de despesa pela Fundação de Amparo a Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Maranhão (FAPEMA) em percentual correspondente a 0,24% e 0,21% da Receita Corrente Anual (RCA), contrariando o disposto no art. 234, § 6º, da Constituição Estadual, que fixa o percentual de 0,50%.

Com efeito e com relação à ocorrência registrada, a defesa faz alegação acerca do limite de atuação do poder constituinte estadual, argumentando que a faculdade ofertada aos Estados não se mostra desmedida, devendo guardar observância aos princípios insculpidos no texto constitucional, sujeitando as alterações das cartas estaduais aos parâmetros estabelecidos na Constituição Federal.

Alega também que inobstante o sentido da norma estadual, essa se apresenta em confronto com o disposto no art. 212, da Constituição Federal, vez que deve existir vinculação à receita líquida resultante de impostos e não da receita corrente.

Complementa ainda que a previsão constitucional insculpida no art. 234, § 6º, da Constituição Estadual acaba por desconsiderar que a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual são leis de iniciativa do chefe do poder executivo (art. 165, III, da Constituição Federal).

Desse modo, segundo a defesa, quando a Constituição do Estado do Maranhão determina que parte da Receita Corrente Anual do Estado (0,5%) seja destinada à FAPEMA, acaba por infringir as regras impostas pelo constituinte originário, bem como desconsidera o princípio da superioridade da carta política de 1988, não podendo norma estadual, mesmo que de índole constitucional, subtrair do poder executivo a competência privativa outorgada pela Carta Nacional.

Nessa mesma ótica o **Item 9.3.1.1 – Ação de combate ao Câncer** – do Relatório de Instrução, descreveu ocorrência relativa ao descumprimento dos art. 51 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Maranhão, agravada pela falta de execução da ação de combate ao Câncer (4630).

A defesa justifica o descumprimento da norma constitucional à inexistência de um código a ser gerado por órgão da própria administração estadual (Secretaria de Estado da Receita), o que, segundo essa ótica, impediu a liberação do recurso.

Sobre essas duas ocorrências e inobstante a conclusão da Unidade Técnica, tenho que, sob o aspecto legal, assiste razão a defesa, e para tanto acredito que a determinação capitulada na Constituição Estadual malfeire, respectivamente, o princípio da iniciativa das leis orçamentárias, uma vez que exclui do gestor essa iniciativa, assim como faz vinculação de receitas provenientes de impostos em afronta ao disposto no art. 167, IV da Constituição Federal, transcrito *in verbis* para melhor compreensão:

Art. 167. São vedados:

[...]

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º; 212; e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação da EC 42/2003)

O Supremo Tribunal Federal sob o tema inerente à inclusão de obrigação vinculativa de despesas vem decidindo pela inconstitucionalidade das normas que vinculam receitas provenientes de imposto, como a seguir exemplificados:

Ação direta de inconstitucionalidade contra o inciso V do § 3º do art. 120 da Constituição do Estado de Santa Catarina, com a redação dada pela EC 14, promulgada em 10 de novembro de 1997. Vinculação, por dotação orçamentária, de parte da receita corrente do Estado a programas de desenvolvimento da agricultura, pecuária e abastecimento. Inconstitucionalidade. Afronta à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo em tema de diretrizes orçamentárias. Precedentes. Violação ao art. 167, IV, da CF. [ADI 1.759, rel. min. Gilmar Mendes, j. 14-4-2010, P, DJE de 20-8-2010.] ADI 1.750, rel. min. Eros Grau, j. 20-9-2006, P, DJ de 13-10-2006

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 13.133/2001 do Estado do Paraná, que instituiu o Programa de Incentivo à Cultura, vinculando parte da receita do ICMS ao Fundo Estadual de Cultura. Violação ao art. 167, IV, da CF. [ADI 2.529, rel. min. Gilmar Mendes, j. 14-6-2007, P, DJ de 6-9-2007.]

Art. 202 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Lei estadual 9.723. Manutenção e desenvolvimento do ensino público. Aplicação mínima de 35% da receita resultante de impostos. Destinação de 10% desses recursos à manutenção e conservação das escolas públicas Estaduais. (...) A determinação de aplicação de parte dos recursos destinados à educação na “manutenção e conservação das escolas públicas estaduais” vinculou a receita de impostos a uma despesa específica – afronta ao disposto no art. 167, IV, da CF/1988. [ADI 820, rel. min. Eros Grau, j. 15-3-2007, P, DJE de

29-2-2008.] = **ADI 584**, rel. min. Dias Toffoli, j. 19-3-2014, P, DJE de 9-4-2014

Lei estadual 12.223, de 3-1-2005. Fundo Partilhado de Combate às Desigualdades Sociais e Regionais do Estado do Rio Grande do Sul. (...) As normas em estudo, ao possibilitarem o direcionamento, pelos contribuintes, do valor devido a título de ICMS para o chamado Fundo Partilhado de Combate às Desigualdades Sociais e Regionais do Estado do Rio Grande do Sul, compensando-se, em contrapartida, o valor despendido sob a forma de crédito fiscal presumido, criaram, na verdade, um mecanismo de redirecionamento da receita de ICMS para a satisfação de finalidades específicas e predeterminadas, procedimento incompatível, salvo as exceções expressamente elencadas no art. 167, IV, da Carta Magna, com a natureza dessa espécie tributária. Precedentes: ADI 1.750 MC, rel. min. Nelson Jobim, ADI 2.823 MC, rel. min. Ilmar Galvão, e ADI 2.848 MC, rel. min. Ilmar Galvão. [ADI 3.576, rel. min. Ellen Gracie, j. 22-11-2006, P, DJ de 2-2-2007.]

É inconstitucional a lei complementar distrital que cria programa de incentivo às atividades esportivas mediante concessão de benefício fiscal às pessoas jurídicas, contribuintes do IPVA, que patrocinem, façam doações e investimentos em favor de atletas ou pessoas jurídicas. O ato normativo atacado faculta a vinculação de receita de impostos, vedada pelo art. 167, IV, da Constituição do Brasil/1988. Irrelevante se a destinação ocorre antes ou depois da entrada da receita nos cofres públicos. [ADI 1.750, rel. min. Eros Grau, j. 20-9-2006, P, DJ de 13-10-2006.]

Vide ADI 1.759, rel. min. Gilmar Mendes, j. 14-04-2010, P, DJE de 20-8-2010

Observe-se, ainda, que o art. 7º da lei estadual impugnada determinou que, do valor do crédito fiscal previsto no seu art. 3º, 40% deverá ser recolhido para apoiar os produtores e 10% para a pesquisa do algodão. Tem-se aqui inequívoca afronta ao disposto no art. 167, IV, da CF, que veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesas. Ressalte-se que esta Corte houve por bem declarar a inconstitucionalidade de lei paulista que destinou 1% do ICMS ao fornecimento de programas habitacionais, por afronta ao dispositivo constitucional mencionado (RE 183.906/SP, RTJ 167, p. 287/295). [ADI 2.722, voto do rel. min. Gilmar Mendes, j. 15-9-2005, P, DJ de 19-12-2006.]

Ademais, o inciso IV do art. 167 da CF, hoje com a redação dada pela EC 29, de 14-9-2000, veda “a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde e para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, e 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo”. A vedação é afastada, portanto, apenas nas hipóteses expressamente ressalvadas, que não abrangem os programas de assistência integral à criança e ao adolescente. É que, quanto a isso, o inciso IV do art. 167 da CF encerra norma específica, fazendo ressalva expressa apenas das hipóteses tratadas nos arts. 198, § 2º (SUS), e 212 (para manutenção e desenvolvimento do ensino). [ADI 1.689, rel. min. Sydney Sanches, j. 12-3-2003, P, DJ de 2-5-2003.]

Não obstante as reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal, não se vislumbram demandas judiciais acerca de inconstitucionalidade dos dispositivos constantes na Carta Estadual, no entanto, visando garantir a legalidade das despesas não é demais lembrar da competência constitucional dos Tribunais de Contas para a apreciação de constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público, como bem assentada na Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

Súmula nº 347: “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”

Ressalva-se, que os Tribunais de Contas não declaram a inconstitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público. A Corte de Contas, ao se deparar com uma lei ou ato normativo que considere inconstitucional, apenas deve afastar a aplicação da referida lei ou ato normativo no caso concreto. Nesse sentido, FERNANDES8 esclarece o seguinte:

Aos Tribunais de Contas não compete a declaração de inconstitucionalidade de lei, competência essa restrita aos órgãos do Poder Judiciário. O que lhes assegura a ordem jurídica, na efetivação do primado da Constituição Federal no controle das contas públicas, é a inaplicabilidade da lei que afronta a Constituição, pois “há que se distinguir entre declaração de inconstitucionalidade e não aplicação de leis inconstitucionais, pois esta é obrigação de qualquer tribunal ou órgão de qualquer dos poderes do Estado”. (FERNANDES, 2000, p. 30)

Sobre a apreciação da constitucionalidade das leis pelos Tribunais de Contas, MILESKI9 explica o seguinte:

Logicamente que apreciar a constitucionalidade não significa poderes para decretar a inconstitucionalidade das leis e dos atos do poder público. Contudo, como qualquer decisão decorrente de avaliação jurídica deve, necessariamente, repercutir num efeito prático, pois, se assim não fosse, tratar-se-ia de uma decisão inócua, pode-se afirmar que a apreciação de constitucionalidade realizada pelo Tribunal de Contas, embora não possa produzir a retirada do mundo jurídico das leis e atos analisados, opera o efeito de negar executividade aos textos examinados, obstando a continuidade de sua

utilização, no sentido de evitar os decorrentes prejuízos de natureza jurídica, econômica e financeira. (MILESKI, 2003, p. 248).

Por todo o apresentado acima, tenho por bem, no presente caso, afastar a constitucionalidade dos dispositivos da Constituição Estadual que faz vinculação de despesas oriundas de impostos (Receita Corrente Anual), em atenção ao disposto no art. 167, IV, da Constituição Federal, mormente o percentual fixado no art. 234, § 6º da Constituição Estadual (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 045, de 18/05/2004), que diz respeito a vinculação de parcela da Receita Corrente Anual, correspondente a meio por cento, para a Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão – FAPEMA, assim como a fixação de despesas relativas ao Fundo Estadual de Combate ao Câncer capitulado no art. 51, do Ato das disposições constitucionais transitórias da Constituição do Estado do Maranhão.

Finalmente, ratifico que ao longo da instrução processual o Ministério Público de Contas coadunou com a conclusão da Unidade da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas, no entanto, e com as devidas vênias, tenho por bem discordar desse entendimento, de modo que com relação a ocorrência relativa a ausência de autorização expressa para os serviços passíveis de terceirização entendo por remetê-la a apreciação dos respectivos relatores quando do julgamento das respectivas Contas de Gestão, vez a ocorrência está intimamente vinculada a tais contas; e relativamente às vinculações de receitas oriundas de impostos, considero-as que sua vigência deve ser afastada do plano normativo, uma vez que faz vinculação de receita em desacordo com o disposto no art. 167, IV, da Constituição Federal, e se assim não fosse afastada a vigência destas normas, entendo que o volume de recursos envolvidos nestas ações em relação ao volume total do orçamento é de tal ordem, que as ações registradas como irregulares me autoriza a votar pela aprovação destas contas.

Nesse sentido, deve-se registrar que no referido período houve uma economia orçamentária, constatando-se que a despesa realizada foi menor que a despesa fixada na LOA em R\$ 2.499.910.562,13 (dois bilhões, quatrocentos e noventa e nove milhões, novecentos e dez mil, quinhentos e sessenta e dois reais e treze centavos). Também se constata um superávit orçamentário, tendo em vista que a receita arrecadada superou a despesa executada em R\$ 388.634.000,77 (trezentos e oitenta e oito milhões, seiscentos e trinta e quatro mil e setenta e sete centavos).

Ademais, o incremento na arrecadação das receitas possibilitou uma boa saúde financeira às contas públicas, vez que contribuiu para a redução da dívida consolidada líquida no montante de R\$ 989.506.250,00 (novecentos e oitenta e nove milhões, quinhentos e seis mil, duzentos e cinquenta reais), ficando abaixo do limite definido pela Resolução do Senado Federal, alcançando 43,70% da Receita Corrente Líquida.

Constata-se, ainda, que não houve nenhum prejuízo para o alcance e obediência dos limites constitucionais e legais com gastos com pessoal, e para a aplicação mínima de recursos públicos com saúde e educação, bem como para a boa gestão quanto à assistência social, durante o exercício de 2016.

Aliás, nesse ponto, cabe registrar que no período a média de aplicação nas funções educação, saúde, segurança pública, transporte e saneamento, em relação a despesa total foi de, respectivamente 15,24%, 12,76%, 7,92%, 3,35% e 3,23%.

Também registra-se positivamente o cumprimento das normas relativas à Transparência da Gestão Fiscal, com o envio tempestivo e a devida publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal e Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, bem como a disponibilização em tempo real de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, ao final do exercício de 2016.

Desta forma, conclui-se que a prestação de contas apresentada ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão representa adequadamente o resultado das operações e demonstram o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual, assim como a consonância dos mesmos com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, salvo as ocorrências relatadas neste voto, devendo esta Corte de Contas emitir Parecer Prévio pela aprovação das contas em apreço.

20.3 DO DISPOSITIVO

Diante do exposto, estando devidamente fundamentado e acolhendo em parte o Parecer do Ministério Público de Contas, **VOTO** no sentido de que o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão decida:

1. Emitir Parecer Prévio pela aprovação das contas anuais do Governo do Estado do Maranhão, relativas ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Flávio Dino de Castro e Costa, na qualidade de Governador do Estado do Maranhão, nos termos do art. 8º, §3º, inciso I, da Lei nº 8.258, de 06 de junho de 2005 (Lei Orgânica do TCE/MA);
2. Após o trânsito em julgado, encaminhe à Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão o processo em análise, acompanhado do Relatório Técnico, Voto do Relator, Parecer Prévio e de sua publicação no Diário Oficial Eletrônico do TCE/MA;
3. Encaminhe ao Excelentíssimo Senhor Flávio Dino de Castro e Costa, Governador do Estado do Maranhão, cópia do relatório e voto do relator, do parecer prévio e de sua publicação no Diário Oficial Eletrônico do TCE/MA;
4. Determine o arquivamento nesta Corte de Contas, para fins de direito, de cópias das principais peças processuais.

1. É como voto

SALA DAS SESSÕES PLENÁRIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MARANHÃO, EM SÃO LUÍS, 08 DE MAIO DE 2019.

Conselheiro **Joaquim Washington Luiz de Oliveira**

Relator

Processo nº 4212/2017-TCE

Natureza: Prestação de contas anual de governo

Exercício financeiro: 2016

Entidade: Estado do Maranhão

Responsável: Governador Flávio Dino Castro e Costa

Ministério Público de Contas: Paulo Henrique Araújo dos Reis

Relator: Conselheiro Joaquim Washington Luiz de Oliveira

Prestação de Contas Anual do Governador do Estado do Maranhão, exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Exmo Sr. Flávio Dino de Castro e Costa. Parecer prévio pela aprovação das contas.

MINUTA DE PARECER PRÉVIO PL-TCE N.º /2018

O Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, no uso da competência que lhe conferem o art. 51, inciso I, da Constituição do Estado do Maranhão, o art. 1º, inciso I, da Lei n.º 8.258, de 6 de junho de 2005 (Lei Orgânica do TCE/MA), e o art. 1º, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal, DECIDE, por unanimidade, em sessão extraordinária, nos termos do voto do Relator que acolheu em parte o Parecer nº 102/2018/GPROC3, do Ministério Público de Contas, emitir parecer prévio pela aprovação das contas de governo do Estado do Maranhão relativas ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Flávio Dino de Castro e Costa, em razão das ocorrências registradas não macularem a hígidez das contas, de modo que o balanço geral representa adequadamente as posições financeira, orçamentária e patrimonial do Estado em 31/12/2016, bem como o resultado das operações estarem de acordo com os princípios fundamentais de Contabilidade aplicados à Administração Pública.

Presentes à sessão os Conselheiros José de Ribamar Caldas Furtado (Presidente), Raimundo Oliveira Filho, Álvaro César de França Ferreira, Raimundo Nonato de Carvalho Lago Júnior, João Jorge Jinkings Pavão (Relator), Edmar Serra Cutrim e Joaquim Washington Luiz de Oliveira, o Conselheiro Substituto Osmário Freire Guimarães e o membro do Ministério Público de Contas, Procurador-Geral Jairo Cavalcanti Vieira.

Publique-se e cumpra-se.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, em São Luís, 08 de Maio de 2019.

Conselheiro **Raimundo Nonato de Carvalho Lago Junior**

Presidente

Conselheiro **Joaquim Washington Luiz de Oliveira**

Relator

Jairo Cavalcanti Vieira

Procurador-Geral de Contas

Processo nº 4212/2017 – TCE

Parecer Prévio PL-TCE nº /2018

Fl. 2/2

1 A função encargos especiais registra os valores das transferências constitucionais e legais repassados aos municípios e os gastos com a dívida pública.

2 arquivo digital 1.12.01 – Balanço Patrimonial

3 Lei nº 9.496/1997 – STN – REGOV; Lei nº 8.727/1993 – COHAB e IPEM; DMLP.

4 O Programa Escola Digna possui como fundamento o estabelecimento de mudanças e práticas que impactam de forma concreta os indicadores da educação básica, partindo de diagnósticos, metas, e estratégias que possam fortalecer o processo político-pedagógico.

5 A base de cálculo para fins de vinculação do orçamento da FAPEMA desconsidera do valor da receita corrente os valores relativos às contribuições intragovernamentais arrecadadas no exercício e no montante de R\$ 587.110.808,00.

6 Valor líquido considerando uma dedução de receita no montante de R\$ 2.171.931.222,42.

7 Conta contábil que registra os direitos que tenham por objeto bens corpóreos destinados a manutenção das atividades.

8 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Os Tribunais de Contas e o exame de constitucionalidade de lei. Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Brasília, DF, v. 26, p. 26-44, 2000. Disponível em: . Acesso: em 24 mar. 2018.

9 MILESKI, Helio Saul. O Controle da Gestão Pública. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, 400 p.